

Université de Montréal

**Les relations intergouvernementales et la coordination  
des politiques publiques au Canada : Entre relations formelles et informelles**

Par Jean-Philippe Gauvin

Département de science politique  
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée à la Faculté des arts et des sciences  
en vue de l'obtention du grade de  
Philosophiae Doctor (Ph.D.) en science politique

Mars 2017

© Jean-Philippe Gauvin, 2017

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée :

Les relations intergouvernementales et la coordination  
des politiques publiques au Canada : Entre relations formelles et informelles

Présentée par :  
Jean-Philippe Gauvin

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Erick Lachapelle, président-rapporteur et représentant du doyen de la FES  
Éric Montpetit, directeur de recherche  
Martin Papillon, membre du jury  
Patrick Fafard, examinateur externe

# Résumé

Les interdépendances poussent les États fédéraux à coordonner leurs politiques publiques tout en limitant les conflits potentiels, ce qui consiste souvent en un défi important. Dans plusieurs pays, cette coordination s'effectue principalement au sein d'institutions intergouvernementales, comme les conseils, forums ou agences. Ces mécanismes permettent notamment aux gouvernements de s'entendre sur des priorités communes et d'harmoniser leurs politiques publiques. Au Canada, par contre, les institutions intergouvernementales sont souvent vues comme étant peu efficaces, ce qui force les gouvernements à recourir à des réseaux informels d'acteurs. Cette thèse examine la complémentarité des institutions formelles et des relations informelles entre fonctionnaires et ses effets sur la coordination des politiques publiques au Canada. Pour ce faire, trois études se penchent sur diverses variables politiques et institutionnelles pour démontrer que les fonctionnaires ont une marge de manœuvre importante dans la mise en place des politiques intergouvernementales, et que, par conséquent la politisation joue un rôle minime dans le cadre des relations intergouvernementales canadiennes.

La première étude porte sur l'incidence de la partisanerie politique sur la participation aux activités intergouvernementales. Elle explore le cas du Québec, où se sont succédés au pouvoir des partis nationalistes et fédéralistes. Le rôle de la partisanerie entre 1970 et 2015 est analysé à l'aide de méthodes mixtes : une analyse de contenu de communiqués intergouvernementaux, des régressions temporelles et des entretiens semi-dirigés menés auprès des fonctionnaires provinciaux. Les résultats montrent que le parti au pouvoir, qu'il soit nationaliste ou fédéraliste, a peu ou pas d'effet sur la participation de la province aux relations intergouvernementales. Plutôt, il est argumenté que les activités intergouvernementales sont principalement conduites par des fonctionnaires pour qui les relations ne sont pas politisées. Ainsi, le Québec participe systématiquement aux discussions intergouvernementales et signe beaucoup plus d'ententes que ce qui est généralement présumé.

La deuxième étude vérifie si l'institutionnalisation des mécanismes intergouvernementaux a une réelle influence sur la coordination politique. Après l'analyse de 39 forums sectoriels et des

régressions multiniveaux, la recherche ne trouve aucune preuve de l'effet de l'institutionnalisation. Plutôt, l'effet des institutions formelles est limité par la grande importance des réseaux informels de fonctionnaires dans la mise en œuvre des politiques intergouvernementales. De plus, il ressort que les secteurs techniques produisent généralement plus de coordination que les secteurs davantage politisés.

La dernière étude examine la réactivité des gouvernements fédéraux et provinciaux aux rencontres intergouvernementales lorsqu'ils définissent leurs priorités politiques. L'analyse se base sur une comparaison longitudinale des rencontres ministérielles avec les priorités politiques mentionnées dans les discours du Trône fédéraux et provinciaux entre 1969 et 2009. Les résultats montrent que plus les ministres d'un secteur se rencontrent, plus l'attention accordée à ce secteur par les gouvernements est grande, confirmant ainsi l'importance des relations intergouvernementales au Canada. Ces résultats tiennent également compte de l'opinion publique, une variable longtemps reconnue comme influençant l'attention politique aux enjeux.

Mots-clés : relations intergouvernementales, politiques publiques, fédéralisme, coordination politique, Canada.

# Summary

Policy interdependencies create an important challenge for federal states in that the latter must coordinate policies while mitigating possible conflicts. In many countries, this is done through intergovernmental institutions, such as councils, forums or agencies. These venues provide a means for constituent units to negotiate common priorities and harmonize policies. However, Canadian intergovernmental mechanisms are often seen as weakly institutionalized, meaning governments need to rely on informal networks of actors to achieve compromises. This dissertation examines the role of the interaction between formal institutions and informal relations between bureaucratic agents in shaping policy coordination in Canada. Through three studies that examine the effect of different political and institutional variables on coordination, it is argued that public servants exercise important discretion when implementing intergovernmental policy, thus minimizing the effect of politicization in Canadian intergovernmental relations.

The first study focuses on partisanship as a relevant factor in explaining intergovernmental activity in Canada. It explores the case of Quebec, which has been governed by alternating nationalist and federalist parties. The role of partisanship in relation to the province's intergovernmental activity from 1970 to 2015 is assessed through mixed methods: a content analysis of joint press releases, a Poisson time-series regression analysis and qualitative interviews with intergovernmental officials. The findings show that the party in power has little to no effect on the province's participation in IGR. Instead, public servants, whose relations are not politicized, are the primary actors partaking in intergovernmental activity. As a result, Quebec systematically participates in IGR discussions and signs a larger amount of agreements than commonly thought.

The second study examines whether the institutionalization of intergovernmental arrangements influences policy coordination. Through a study of 39 Canadian sectoral forums and the use of a multi-level regression analysis, it finds no empirical evidence to support this claim. Instead, it argues that informal networks of officials are where most intergovernmental activity occurs,

thereby limiting the effect of formal institutions. This finding is reinforced by the fact that technical sectors typically produce more coordination than sectors that are prone to politicization.

The last study investigates the responsiveness of federal and provincial governments to intergovernmental meetings when defining their policy priorities. The analysis is based on a longitudinal comparison of ministerial meetings with issue priorities mentioned in federal and provincial Speeches from the Throne over the period of 1969 to 2009. The results show that the more often ministers in a given policy domain meet, the more attention a government gives to that sector, thus confirming the importance of intergovernmental relations in Canada. These results hold even when controlling for the effect of public opinion, a known driver of policy attention to issues.

Keywords: intergovernmental relations, public policy, federalism, policy coordination, Canada.

# Table des matières

Résumé.....	I
Summary .....	III
Liste des tableaux.....	VII
Liste des figures .....	VIII
Liste des abréviations.....	IX
Remerciements.....	X
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1 – Les relations intergouvernementales au Canada, de 1960 à aujourd’hui .....</b>	<b>9</b>
1.1 Les années 1960 à 1980 .....	12
1.2 Les années 1980 à 2000 .....	15
1.3 Les années 2000 à 2016 .....	19
1.4 Les relations administratives ailleurs dans le monde.....	24
1.5 Vers une théorie des relations intergouvernementales et de la coordination politique? ..	28
<b>Chapitre 2 – Mesurer la coordination des politiques .....</b>	<b>33</b>
2.1 La coordination des politiques dans la littérature canadienne .....	34
2.2 Comment étudier la coordination politique?.....	38
2.3 Données et méthodes .....	39
2.4 Techniques d’analyse.....	46
<b>Chapitre 3 – The Uncooperative Cooperator: Quebec, Partisanship and     Intergovernmental Relations .....</b>	<b>49</b>
3.1 Politics and Policy in Intergovernmental Relations.....	52
3.2 Quebec’s Intergovernmental Politics.....	54
3.3 Methodology .....	57
3.4 Findings.....	62
3.5 Quebec’s Intergovernmental Relations Revisited.....	67
Conclusion .....	69

<b>Chapitre 4 – Do intergovernmental institutions matter for policy coordination? Formal and informal relations in Canada</b> .....	71
4.1 Formal and Informal Institutional Arrangements in Federal States.....	74
4.2 Intergovernmental Conferences in Canada .....	79
4.3 Data and Methodology.....	82
4.4 Findings.....	87
Conclusion .....	91
<b>Chapitre 5 – Intergovernmental Meetings and the Politics of Attention in Canada</b> .....	93
5.1 The Concepts of Agenda, Attention and Priorities .....	95
5.2 Agendas and Federalism in Canada.....	96
5.3 Data and Methods .....	101
5.4 Findings.....	109
Conclusion .....	112
<b>Conclusion</b> .....	115
Contribution théorique .....	118
Contribution méthodologique .....	120
Limites principales.....	122
Perspectives d’avenir .....	125
Références.....	128
Annexe .....	144
Annexe A – Chapitre 5 .....	145



## Liste des tableaux

Tableau 1.1 Typologie des mécanismes .....	31
Table 3.1 Regression Analysis of Quebec Agreements, 1970-2015 .....	65
Table 4.1 Sample of Canadian Ministerial Forums .....	81
Table 4.2 Multilevel regression on intergovernmental policy coordination.....	88
Table 5.1 Regression on Policy Attention .....	110

# Liste des figures

Figure 1.1 Capacité intergouvernementale de coordination .....	22
Figure 1.2 Modèles intergouvernementaux de Wright .....	26
Figure 2.1 Fréquence des rencontres intergouvernementales de 1969 à 2016 .....	41
Figure 2.2 Communiqués intergouvernementaux.....	44
Figure 3.1 Intergovernmental Communiqués and Quebec Footnotes .....	59
Figure 3.2 Frequencies of Quebec Agreements, 1970-2015.....	61
Figure 3.3 Number of Exceptions by Policy Sector, 1997-2014 .....	63
Figure 3.4 Content Analysis of Exceptions .....	64
Figure 4.1 Distribution of Policy Coordination by Policy Sector.....	86
Figure 4.2 Predictive Margins of Policy Sectors .....	90
Figure 5.1 Distribution of Attention by Topic .....	104
Figure 5.2 Frequency of Canadian Intergovernmental Meetings 1969-2009 .....	105
Figure 5.3 Simulated Effect of IGR Meetings on Policy Attention.....	111

# Liste des abréviations

## Abréviations françaises

ACALO	Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière
CCMF	Conseil canadien des ministres des forêts
CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CMEC	Conseil des ministres de l'éducation du Canada
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
RCQE	Recommandations canadiennes pour la qualité de l'environnement
SAIC	Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
SCIC	Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
UE	Union européenne

## Abréviations anglaises

CAALL	Canadian Association of Administrators of Labour Legislation
CCFM	Canadian Council of Forest Ministers
CCME	Canadian council of ministers of the environment
CICS	Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
CMEC	Council of Ministers of Education of Canada
COF	Council of the Federation
EU	European Union
FMM	First Ministers Meeting
IGR	Intergovernmental relations
IPC	Intergovernmental policy capacity
SUFA	Social Union Framework Agreement

# Remerciements

Une thèse doctorale est plus qu'un simple document; c'est aussi un cheminement. C'est un ensemble de rencontres, de découvertes. Et puis c'est un apprentissage sur soi; sur ses forces, mais surtout sur ses limites. Au final, c'est un aboutissement. Une thèse ne s'écrit jamais seule, et je tiens à remercier certaines de ces personnes qui ont tant contribué à cette recherche.

En plus d'avoir droit au soutien financier du FRQSC, j'ai eu la chance de côtoyer, tout au long de mon doctorat, des personnes incroyables. Plusieurs de ces rencontres ont été marquantes. Et plusieurs personnes ont été présentes tout au long du processus et ont su m'épauler dans mes recherches. Je tiens d'abord à remercier les professeurs du département que j'ai côtoyés pendant de nombreuses années. Erick Lachapelle, que j'ai rencontré dès son arrivée au département, m'a donné nombre d'occasions de me démarquer, notamment m'offrant de participer à une première conférence scientifique, en plus d'écrire une première publication. Christine Rothmayr a su me conseiller à maintes reprises tout au long de mes études autant sur mon enseignement que sur mes recherches ou mes choix professionnels. Martin Papillon a également collaboré avec moi, en plus d'avoir été évaluateur sur mon comité de thèse. Je ne pourrais pas non plus passer outre Alain Noël, Denis St-Martin, André Blais et Martial Foucault, qui ont toujours eu un intérêt soutenu pour mes recherches et ont su me conseiller au fil des années.

Plusieurs autres ont eu (parfois malgré eux!) un effet plus qu'important sur la nature de cette thèse. Tel est le cas de Jacques Provost, qui m'a donné la piqure et m'a encouragé à effectuer mes études en science politique. Il a toujours été de bons conseils, et c'est à lui que je dois ma première rencontre avec celui qui deviendrait mon directeur. Aussi, je remercie Donna Wood sans qui cette thèse ne serait pas la même. C'est après plusieurs discussions avec elle sur le rôle des forums intergouvernementaux que j'ai décidé de me lancer dans l'analyse des données du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). Sans ces discussions éclairées, je serais probablement encore en train de critiquer le manque de données en politique canadienne! Je dois aussi remercier Julie Simmons, qui m'a convaincu de sa position sur l'institutionnalisation, partie importante de cette thèse. Et aussi Carolyn Johns, qui m'a

encouragé à poursuivre mes analyses sur la coordination politique. À l'Université d'Ottawa, André Lecours et Luc Turgeon ont été des forces positives et importantes pour me motiver à continuer et à persister. Finalement, je m'en voudrais de ne pas remercier celui qui a agi à titre d'évaluateur externe pour ma thèse, Patrick Fafard. Sa lecture rigoureuse et ses commentaires judicieux m'ont convaincu de travailler à transformer cette thèse en monographie.

De ma maîtrise à la fin du doctorat, j'ai pu compter sur une panoplie d'étudiants motivés qui ont fait du troisième étage de Lionel-Groulx un endroit où il faisait bon vivre! Je tiens à remercier Joanie Thibault-Couture, avec qui j'ai corrigé d'innombrables copies dans le cours POL1100, et ce, durant de nombreuses années! Mais aussi Alison Smith, avec qui les lunchs quotidiens n'étaient jamais ennuyeux. Audrey Lespérance m'a également motivé à faire un doctorat, alors que j'étais encore à la maîtrise. Une mention spéciale à ceux qui ont partagé le C-3112 au fil des années et avec qui j'ai eu des discussions interminables mais toujours intéressantes sur l'administration publique, notamment Christopher Cooper, Maxime Boucher, et plus récemment Marc Tremblay-Faulkner. Et je me dois de mentionner une nouvelle génération de doctorantes qui m'ont fait rire à plus d'une reprise. Florence Vallée-Dubois et Audrey Gagnon, gardez cette attitude et votre rire contagieux, et vous passerez du bon temps au doctorat! Certaines de ces personnes sont non seulement des collègues, mais aussi des collaborateurs. Mention spéciale à Johanna Schnabel, qui, sur un autre continent, partage ma passion des institutions intergouvernementales et avec qui j'ai couramment de magnifiques discussions, en plus d'avoir la chance de collaborer sur un (et j'espère, plusieurs!) projets liés au fédéralisme.

Certains collègues sont aussi devenus de véritables amis, sans qui je n'écirais certainement pas ces lignes aujourd'hui. Mike Medeiros, Chris Chhim, les gars! Plusieurs dumplings auront été mangés au fil de nos discussions, obstinations et rigolades. Mais en plus de produire (en date d'aujourd'hui) deux articles scientifiques, ces rencontres ont réellement forgé une amitié qui, je l'espère, durera bien au-delà de nos carrières académiques. Sans cette amitié et ce soutien, je n'aurais jamais réussi à me rendre jusqu'au bout. Qu'on se le tienne pour dit : Academic research should always be this fun. May many more dumplings perish for the sake of good research and friendship.

Plusieurs amis à l'extérieur du monde académique m'ont également enduré pendant toutes ces années. Simon, Caro, et maintenant mon filleul Benjamin et sa sœur Clémence. Vous avez eu deux enfants magnifiques et malgré votre fatigue, vous trouvez encore l'énergie pour vous intéresser à mes projets et à mon avenir! Et bien sûr, Marijo et Alex qui partagent le fardeau de m'écouter parler à perpétuité lors de nos soupers.

Mes parents m'ont toujours, toujours, toujours soutenu, et ce, dans tous mes projets. Ils m'ont appris à saisir les occasions et à persister, et je leur en serai éternellement reconnaissant. De plus, combien de baloney aurais-je mangé sans leur contribution financière? La Bourse Familiale Gauvin est à ma connaissance la seule bourse académique accompagnée de paquets d'essuietout, de détergent à vaisselle et de tartes aux pommes.

Évidemment, je ne pourrais passer sous silence mon directeur, Éric Montpetit, qui m'a lui aussi offert tout le soutien nécessaire, autant financier que moral, pour réaliser cette thèse. Il a su respecter l'ensemble de mes choix, même les moins bons, et m'a toujours encouragé, sans exception, dans la réussite. Je serai toujours reconnaissant de sa présence indéfectible à l'université. Sa vision de la science et son éthique de travail m'inspireront tout au long de ma carrière.

Finalement, ma femme, Pénélope. Depuis dix ans déjà, nous partageons notre vie ensemble. Cette thèse, tu y as contribué autant que moi, par ta patience, ton écoute et tes conseils. Pour nous deux, ces dix années, ce sont quatre appartements, des centaines de recettes (surtout asiatiques), et, en cours de chemin, un mariage. Cette thèse t'appartient autant qu'à moi. Grâce à nos longues marches et à ton écoute généreuse, j'ai pu réaliser ce que je n'aurais jamais cru possible. Mais c'est pour ta présence, encore aujourd'hui près de moi, alors que tu révises et corriges ces lignes, que je te la dédie.

## **Introduction**

Il ne peut y avoir de fédéralisme sans relations intergouvernementales. Alors que les fédérations sont caractérisées par l'existence d'une Constitution énumérant les pouvoirs d'un gouvernement fédéral et d'unités fédérées, suggérant que les deux niveaux peuvent élaborer leurs politiques isolés l'un de l'autre, la réalité est tout autre. Plutôt, partout, les différents ordres de gouvernement des fédérations maintiennent des liens étroits, à travers des mécanismes formels ou encore de manière informelle. Qu'ils cherchent à élaborer des stratégies ou programmes conjoints, à conclure des ententes officielles ou simplement à échanger leur expertise, les États fédéral et fédérés pratiquent des relations intergouvernementales. Et l'étude de ces relations est essentielle à la compréhension du fonctionnement des fédérations et des politiques publiques.

Les relations intergouvernementales sont intrinsèques à la notion même de fédéralisme, comme l'ont expliqué plusieurs théoriciens. Par exemple, Elazar (1987) définit ce type de système étatique comme celui où se côtoient « *shared-rule* » et « *self-rule* », chaque unité constituante ayant des responsabilités juridictionnelles à la fois partagées et distinctes. Une autre définition du principe fédéral, celle-ci édictée par KC Wheare (1963, 11), va encore plus loin : « *[A] method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent* ». Autrement dit, afin de bien cerner leurs rôles et de s'acquitter de leurs activités de manière efficace, les différents gouvernements d'une fédération doivent nécessairement se coordonner.

Si les relations intergouvernementales ont toujours fait partie du fédéralisme, elles ont gagné en importance parallèlement à la complexification de l'État moderne. Auparavant, elles servaient surtout à spécifier et à clarifier les rôles des divers paliers gouvernementaux, une dynamique que certains ont appelé le fédéralisme classique. Or, une transformation majeure s'est effectuée dans la foulée de l'après-guerre : les gouvernements ont élargi leurs fonctions, cherchant à créer un État providence, où les autorités redistribuent les richesses à ses citoyens. Cette métamorphose du rôle de l'État marque aussi un moment clé dans l'évolution des politiques publiques : de plus en plus d'enjeux sont pris en compte par les gouvernements centraux et régionaux (Baumgartner et Jones 2015). Les interdépendances entre les gouvernements augmentent du même coup, ce qui multiplie les interactions. Les différents paliers cherchent



ainsi non plus à clarifier les rôles de chacun, mais bien à harmoniser leurs politiques, voire même à créer conjointement de nouveaux programmes dans divers secteurs.

Les interdépendances sont au cœur du fédéralisme. En effet, les systèmes caractérisés par des « *watertight compartments* », où chaque ordre de gouvernement aurait des responsabilités exclusives sans aucune duplication des pouvoirs, n'existent simplement pas (Simeon 1972; Galligan 1995). Au contraire, la structure non hiérarchique des fédérations et la nature souvent décentralisée des enjeux rendent nécessaires les interactions entre gouvernements. Par exemple, les enjeux environnementaux ne sont souvent pas limités par les frontières. Les rivières et les lacs peuvent parcourir plusieurs provinces ou États, obligeant les différents acteurs à dialoguer pour arrimer leurs politiques en matière de pollution, de pêche ou de transport maritime. De la même façon, les changements climatiques constituent un enjeu complexe qui nécessite la participation de tous. Les enjeux sociaux, couramment associés aux gouvernements subétatiques, requièrent également la collaboration des différents décideurs. Malgré des contextes différents, les questions de santé publique demeurent similaires dans les différentes régions d'un pays. Les programmes scolaires doivent aussi permettre aux citoyens d'acquérir des connaissances égales peu importe où ils se trouvent, tout en facilitant la mobilité à l'intérieur du pays. Cette interdépendance semble, pour Davis (1995, 55), très évidente : « *Neither the federal nor the state governments can escape the socio-economic and political conditions which follow from each other's activities, or through the interaction of their activities unless we completely arrest political activity* ». Bref, peu importe le secteur politique, les gouvernements sont constamment influencés par les choix de leurs pairs (Case, Rosen et Hines 1993; Oates 1999; Volden 2006).

La question des interdépendances politiques et de la coordination intergouvernementale s'applique aux fédérations comme aux quasi-fédérations, telles que l'Union européenne (UE). Longtemps cette union a été abordée sous l'angle de la « gouvernance multiniveau », une notion qui fait référence au partage du pouvoir entre diverses sources d'autorités décisionnelles européennes, notamment l'association supranationale, les États membres et même, parfois, la société civile (Hooghe et Marks 2001). Plusieurs études montrent qu'il existe aujourd'hui une réelle machinerie des relations intergouvernementales en Europe (Kohler-Koch et Eising 2006), qui rend possible la coordination en offrant aux acteurs des lieux où ils peuvent résoudre des

problèmes en vue de la mise en œuvre de politiques (Scharpf 1997, 2002). Bref, étudier ces institutions politiques et les acteurs qui y œuvrent facilite la compréhension des processus d'intégration des politiques publiques européennes (Majone 2005; Jordan et Schout 2006; Bolleyer et Börzel 2014; Scharpf 1999; Lenschow 2002; Benson et Jordan 2011).

La coordination est un sujet particulièrement important pour le Canada, où les relations intergouvernementales forment un vecteur incontournable des politiques publiques. La combinaison du parlementarisme, issu d'un héritage britannique, et d'un système fédéral a pour effet de concentrer les pouvoirs entre les mains de l'exécutif, ce qui est souvent qualifié de « fédéralisme exécutif » (Smiley 1976; Watts 1989). Cette caractérisation signifie qu'en l'absence d'institutions formelles représentant les intérêts des provinces, le fédéralisme canadien relève principalement des élites gouvernementales. Les relations se pratiquent alors lors de rencontres entre premiers ministres et ministres fédéraux et provinciaux. Ainsi, les gouvernements représentatifs se coordonnent constamment sur une série de questions politiques et administratives, sans avoir à délibérer au sein du parlement et des assemblées législatives, ce qui est souvent source de critiques (Meekison, Telford et Lazar 2004).

Ces tensions entre institutions formelles et informelles sont sources de profondes contradictions au Canada, ce que Carolyn Tuohy (1992) appelle une « ambivalence institutionnalisée ». Selon elle, les ambiguïtés se situent à plusieurs niveaux : un parlementarisme à la Westminster dans une fédération décentralisée, une suprématie parlementaire avec une charte des droits, une concentration des pouvoirs à chaque niveau, mais une décentralisation entre les niveaux, des décisions prises par les ministres, mais mises en œuvre par les fonctionnaires, etc. Ces sources d'ambivalence, intrinsèques à la fédération canadienne, influencent grandement les relations intergouvernementales, qui ont un fort effet sur la coordination des politiques publiques.

Les contradictions canadiennes évoquées par Tuohy posent la question des mécanismes intergouvernementaux. Comment se pratique, dans les faits, la coordination des politiques publiques au Canada ? Alors que certains mettent l'accent sur le rôle des relations administratives ou sectorielles (Inwood, Johns et O'Reilly 2011; Schultz 1980; Fafard et Harrison 2000; Wallner 2014), plusieurs chercheurs canadiens ont plutôt choisi d'étudier les

rencontres entre premiers ministres (Simeon 1972; Simmons et Graefe 2013; Collins 2015). Pourtant, la littérature sur le fédéralisme comparé a cerné de nombreux facteurs pouvant expliquer la capacité de coordination, notamment l'influence de la congruence partisane (Thorlakson 2009; Bolleyer 2011; Esselment 2012), de l'institutionnalisation des mécanismes (Bolleyer 2006), de l'apprentissage politique (Füglister 2012) et de la confiance entre les fonctionnaires intergouvernementaux (Wright 1982; Agranoff 2007).

Ainsi, l'étude des relations intergouvernementales fait référence à l'étude des interactions entre gouvernements au sein d'un État fédéral. Ces relations, par contre, ne se limitent pas aux élites politiques; elles se pratiquent plutôt entre les personnes œuvrant au sein de l'État, des politiciens élus aux fonctionnaires de l'administration publique. Il importe donc de se pencher sur la structure administrative des relations intergouvernementales et de ne pas se limiter aux rares événements formels entre politiciens rapportés dans les médias. Étudier l'organisation des relations par l'entremise de ses acteurs et de ses mécanismes administratifs permet de comprendre comment s'articule concrètement le fédéralisme au Canada. En ce sens, si l'administration publique sert à comprendre le fonctionnement de l'État, alors l'étude des relations intergouvernementales sert à comprendre le fonctionnement de l'État fédéral. Une dimension administrative est ainsi intrinsèque à l'analyse de ces relations.

Cette thèse contribue à la littérature canadienne sur le fédéralisme en illustrant comment les mécanismes intergouvernementaux influencent la coordination des politiques publiques au Canada. Plus spécifiquement, trois articles scientifiques explorent le rôle de différents facteurs politiques, institutionnels et opérationnels des fédérations et les mettent en relation avec le rôle joué par les premiers praticiens des relations intergouvernementales : les fonctionnaires. L'étude porte également une attention particulière aux forums sectoriels, les mécanismes intergouvernementaux les plus courants au Canada. L'interaction entre ces mécanismes formels et les relations informelles entre fonctionnaires sont au centre de l'argument théorique de cette recherche.

La thèse se divise en cinq chapitres. Le premier chapitre présente une revue de la littérature des relations intergouvernementales au Canada et fait ressortir trois approches. Premièrement, plusieurs auteurs cherchent à comprendre l'influence du niveau politique sur les relations intergouvernementales. Deuxièmement, plusieurs spécialistes tentent plutôt d'expliquer le fonctionnement de la gestion intergouvernementale d'un point de vue administratif. Finalement, de nombreuses recherches publiées ces dix dernières années mettent un accent plus marqué sur le travail des fonctionnaires intergouvernementaux dans la pratique du fédéralisme canadien, notamment à l'aide d'études des politiques publiques sectorielles. Le chapitre trace ainsi l'évolution de cette imposante littérature et argumente que la « nouvelle » tendance à considérer le rôle des acteurs bureaucratiques représente plutôt un retour aux études publiées dans les revues d'administration publique des années 1960. Parallèlement, la littérature américaine offre un point de vue intéressant sur la question. En effet, celle-ci a longtemps adopté une approche plus inclusive des relations intergouvernementales qui met principalement l'accent sur les administrateurs des programmes intergouvernementaux plutôt que sur le niveau politique.

Le deuxième chapitre décrit l'approche méthodologique employée pour étudier l'effet des mécanismes intergouvernementaux sur la coordination intergouvernementale au Canada. Cette recherche s'éloigne ici des écrits habituels sur le fédéralisme, qui adoptent traditionnellement une approche qualitative, basée sur des études de cas approfondies, et innove en misant sur une approche quantitative. Trois bases de données originales sont utilisées pour mesurer la coordination politique et tester empiriquement les hypothèses. Notamment, une base de données répertorie plus de 3 000 conférences intergouvernementales ayant eu lieu entre 1969 et 2015. Deux analyses de contenu des communiqués issus de ces rencontres ont été conduites : une sur les mentions d'exception faisant référence au Québec et une sur la coordination intergouvernementale au sein de forums. Une autre base de données rassemble l'ensemble des accords intergouvernementaux signés par le Québec pour la même période. Finalement, une dernière base de données comprend plus de 100 000 quasi phrases provenant des discours du Trône fédéraux et provinciaux entre les années 1960 et 2009. Divers modèles statistiques sont employés pour tester les hypothèses, telles les régressions multiniveaux, les régressions temporelles et les régressions transversales de séries temporelles. Dans le but de contextualiser ces résultats, des entretiens qualitatifs ont également été conduits auprès de vingt répondants,

dont des sous-ministres, des sous-ministres adjoints, des spécialistes intergouvernementaux et des directeurs politiques de divers ministères.

Cette thèse en est une dite « par articles ». Ainsi, les chapitres trois, quatre et cinq, qui constituent le cœur empirique de la thèse, sont des articles scientifiques qui ont tous été soumis à des revues académiques. Le troisième chapitre pose la question du rôle de la politique partisane sur la coordination politique. L'article a été soumis à la revue *Regional and Federal Studies* et a été accepté, au moment d'écrire ces lignes, pour une deuxième ronde de révisions par les pairs. L'étude se concentre sur les politiques intergouvernementales du Québec qui, étant la seule province canadienne où ont alterné au pouvoir des partis souverainistes et fédéralistes, représente un cas crucial pour tester l'effet de la partisanerie. Les résultats ne font état d'aucun lien entre la politique partisane et la capacité des acteurs à se coordonner. Plutôt, il est montré que le Parti québécois participe autant au fédéralisme canadien que le Parti libéral du Québec.

Le quatrième chapitre cherche à répondre à une question souvent posée dans la littérature canadienne : l'institutionnalisation des mécanismes intergouvernementaux facilite-t-elle la coordination des politiques publiques ? L'article a été soumis à la revue *Governance* et est actuellement en cours de révision. L'étude compare différents forums ministériels canadiens en fonction de leur niveau d'institutionnalisation. Contrairement à ce qui est normalement avancé dans la littérature, les résultats montrent que l'institutionnalisation n'a aucun effet sur la coordination politique. Plutôt, la nature des enjeux semble déterminer la capacité de coordination. Les domaines plus techniques comme l'environnement et la justice entraînent davantage de coordination que les secteurs plus politisés comme les politiques sociales. L'article argumente que l'effet de l'institutionnalisation est également limité par le fait que les structures encadrent très peu le travail des fonctionnaires. Or, ces fonctionnaires jouent un rôle prépondérant durant la coordination politique, puisque ce sont eux qui sont appelés à préparer et à mettre en œuvre les politiques intergouvernementales.

Finalement, le cinquième et dernier chapitre étudie le rôle des rencontres intergouvernementales sur l'harmonisation des priorités politiques. L'article, soumis à la revue *Publius : The Journal of Federalism*, a été accepté pour une deuxième ronde de révisions. Par une comparaison des différents secteurs de politique publique au Canada, l'étude montre que les relations

intergouvernementales contribuent à expliquer la priorité que les politiciens accordent aux enjeux, au même titre que les variables que l'on trouve habituellement dans les modèles de politiques publiques, notamment l'opinion publique.

Ensemble, ces trois articles scientifiques montrent qu'il est essentiel de prendre en compte l'interaction des niveaux politiques et administratifs afin de bien comprendre comment se pratiquent les relations intergouvernementales au Canada.

## **Chapitre 1 – Les relations intergouvernementales au Canada, de 1960 à aujourd’hui**

L'étude du fédéralisme et des relations intergouvernementales a beaucoup évolué depuis 1960. Alors que les chercheurs visaient autrefois à dresser un portrait des mécanismes de coordination des politiques publiques, les événements des années 1980 au Canada ont eu une grande incidence sur la littérature. En effet, après le référendum de 1980, les écrits se sont davantage penchés sur les relations politiques entre le gouvernement fédéral et les provinces, changeant ainsi les indicateurs des relations intergouvernementales. Au fil des deux décennies suivantes, très peu d'études ont porté sur les mécanismes intergouvernementaux ou les relations interprovinciales. Il faudra attendre le tournant du siècle pour retrouver un intérêt pour ces recherches.

Le présent chapitre recense les écrits sur les relations intergouvernementales au Canada de 1960 à 2016. Au cours de cette période, trois grandes approches, qui peuvent être considérées comme des points de départ à l'étude des relations intergouvernementales, se sont côtoyées dans la littérature. Dans chacun des cas, les chercheurs adoptent un angle d'analyse précis dans leurs travaux. Par exemple, certains étudient ces relations via le prisme du fédéralisme politique et accordent donc beaucoup d'importance aux élites politiques et aux institutions formelles. D'autres tentent de comprendre le fonctionnement du système et ses rouages administratifs. En se fondant sur l'étude de l'administration publique en contexte fédéral, ils se concentrent sur les mécanismes formels et informels. Finalement, des chercheurs étudient ces relations via l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. En cherchant à comprendre le développement de secteurs précis, ils ont une vision opérationnelle des relations dans ce secteur. Il est important de noter, toutefois, que ces trois approches ne sont ni mutuellement exclusives ni directement rattachées à une période, même si certaines approches ont été plus populaires à une période plutôt qu'à une autre.

Plus précisément, la première approche met l'accent sur la politique dans les relations intergouvernementales. Son objectif premier est de comprendre le rôle du fédéralisme au Canada. Ces études accordent généralement beaucoup d'importance aux relations entre les membres de l'exécutif. En ce sens, les rencontres des premiers ministres y sont souvent perçues comme le véhicule principal des négociations intergouvernementales. Les cas à l'étude sont alors les grandes négociations menant à des accords multilatéraux. En politique canadienne, ces



études ont été populaires à la fin des années 1980 et dans les années 1990, en raison des échecs politiques de l'époque.

La deuxième approche vise la gestion intergouvernementale. Ces recherches, qui tentent de décrire comment le fédéralisme s'articule dans l'administration publique, gagnent en popularité dès les années 1960. L'accent est mis sur les processus, les mécanismes et les interactions entre les acteurs. Bien que ces études soient souvent qualitatives, elles comptabilisent parfois la fréquence et la diversité des forums intergouvernementaux. Un retour à cette approche a émergé au début des années 2000.

Finalement, une autre approche très commune est celle de l'étude des politiques publiques issues des relations intergouvernementales. Ces recherches visent à expliquer comment le fédéralisme canadien influence les différents secteurs politiques. Elles se concentrent souvent sur le développement des politiques publiques dans un secteur précis, notamment en cherchant à comprendre comment les objectifs et priorités politiques sont négociés et comment les programmes sont mis en œuvre. Ces études ont commencé à être populaires chez les spécialistes des politiques publiques à partir des années 1980 et restent importantes encore aujourd'hui.

Dans les sections suivantes, les approches sont reprises et décrites au sein de trois grandes périodes : de 1960 à 1980, de 1980 à 2000 et de 2000 à aujourd'hui. Il est important de noter que les trois approches ne sont pas mutuellement exclusives. Certaines études couvrent en effet plusieurs éléments, par exemple en traçant les divers mécanismes administratifs dans un secteur de politiques publiques ou encore en observant l'interaction entre un secteur politique et la place du gouvernement fédéral.

Le chapitre ne pourrait se clore sans se tourner brièvement sur l'étude des relations administratives à l'extérieur du Canada. D'abord, le cas américain, qui s'appuie sur une longue tradition d'études provenant du champ de l'administration publique, est exploré. Puis, la section se penche sur la façon dont ces questions ont été abordées ailleurs dans le monde, avant de se conclure par une proposition d'approche théorique.

## 1.1 Les années 1960 à 1980

Les années 1960 marquent le début des études détaillées sur les relations intergouvernementales canadiennes, qui tentent d'élucider le fonctionnement du fédéralisme canadien. Les chercheurs veulent décrire les institutions permettant aux gouvernements de façonner les politiques. Ils sont inspirés par le courant rationnel des politiques publiques, notamment les « *policy sciences* » de Lasswell, et misent sur des études empiriques pour comprendre comment les politiques sont adoptées et quels processus se rattachent aux décisions (Lasswell 1971). Plus globalement, ces recherches cernent les interactions entre le monde politique et administratif.

Bien qu'on se souvienne aujourd'hui de Donald Smiley pour ses travaux sur le fédéralisme exécutif, ses écrits dans les années 1960 portent beaucoup sur l'administration publique et l'influence de cette approche sur les politiques publiques. Dans un ouvrage publié en 1963, il résume les travaux de la commission royale Rowell-Sirois sur les relations dominion-provinciales (Smiley 1963b). Son objectif, en plus de comprendre le fonctionnement du fédéralisme via ses institutions, est de faciliter l'accès à ce qui est alors la plus grande étude des institutions gouvernementales au Canada (Smiley 1963b, 6). Il met aussi en évidence l'interdépendance des gouvernements canadiens dans le développement des politiques publiques : « *It is plausible to suggest that the increasing range of public activities and the growing interdependence of modern life bring about almost inevitably a growth in intergovernmental relations in a modern federation* » (Smiley 1964, 372). Ainsi, les relations entre les différentes administrations publiques sont vues comme essentielles en raison de la croissance des activités gouvernementales. Dès cette époque, on constate que les gouvernements ne peuvent agir seuls.

À cette même période, certains chercheurs ont également décrit en détail les institutions intergouvernementales. Des institutions précises, tel le Comité permanent sur les enjeux économiques et fiscaux, ont fait l'objet d'analyses très poussées (Kear 1963). D'autres chercheurs ont pour leur part pris connaissance de l'ampleur de la machinerie intergouvernementale (Burns 1965). Déjà, dans les années 1960, quelque 125 comités et forums se réunissaient chaque année (Gallant 1965). La structure inclut des forums ministériels, des

comités permanents, des sous-comités administratifs et même des comités interprovinciaux. Alors que ces rencontres avaient autrefois comme objectif principal de clarifier les rôles des divers paliers de gouvernement pour éviter la duplication des tâches (Simeon 1972; Veilleux 1973), au début des années 1960, elles servent plutôt à faciliter la consultation entre les niveaux de gouvernement, à professionnaliser certains domaines d'activité, à favoriser l'échange des connaissances, à harmoniser les priorités, à coordonner les politiques et à prendre des décisions intergouvernementales (Gallant 1965, 525).

La plus grande réflexion sur l'évolution des mécanismes intergouvernementaux est sans aucun doute celle de Veilleux (1972). Dans son ouvrage, il décèle quatre grandes périodes quant à la pratique des relations entre 1867 et 1967. Il montre que, durant les deux décennies suivant 1867, les relations fédérales-provinciales étaient très centralisées, alors que MacDonald souhaitait que toutes communications entre son gouvernement et les provinces s'effectuent entre les lieutenants-gouverneurs, qu'il voyait comme des fonctionnaires du gouvernement central, et son secrétariat d'État, qui est devenu en 1873 le ministère de l'Intérieur. De 1887 à 1926, les ministres provinciaux s'éloignent des directives de l'ancien premier ministre fédéral et communiquent directement avec leurs homologues fédéraux, jugeant cette méthode plus rapide et plus efficace. En octobre 1887, Mercier, premier ministre québécois, convoque les autres premiers ministres provinciaux à Québec. D'autres conférences interprovinciales ont lieu à partir du début du 20<sup>e</sup> siècle. La troisième période des relations naît dans les années trente avec une multiplication de rencontres administratives. Notamment, un Conseil de la santé invite les fonctionnaires à se rencontrer et à se coordonner. Finalement, de 1936 à 1967, les rencontres ministérielles deviennent pratique courante dans presque tous les domaines de politique publique.

Cet intérêt pour les relations pose aussi la question des acteurs : qui participe aux processus? Dès le début des années 1960, on considère un ensemble de personnes : les premiers ministres, les ministres, les sous-ministres, les directeurs et les experts techniques (Gallant 1965, 523). Alors que les membres du gouvernement négocient les priorités intergouvernementales, les fonctionnaires sont ceux qui gèrent l'administration des programmes. Dans une étude des transferts fiscaux, Smiley (1963a) trouve même que le succès de la mise en œuvre des politiques

intergouvernementales dépendait davantage des intérêts communs des gestionnaires de programmes que des gouvernements. Les administrateurs ont tendance à partager pratiques, objectifs et valeurs, ce qui facilite la résolution des conflits dans ces réseaux informels (Watts 1970, 82).

Au début des années 1970, Smiley et Simeon font état d'un contexte émergeant au Canada qui deviendra la pierre angulaire des études sur le fédéralisme pour les décennies à venir : la domination des élites politiques dans les relations intergouvernementales. Smiley (1971) parle alors d'un problème structurel du fédéralisme canadien. Il explique qu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, le fédéralisme est « fonctionnel », les activités intergouvernementales étant déléguées aux fonctionnaires sectoriels qui ont une grande liberté dans la mise en œuvre des programmes. Par contre, durant les années 1960, le fédéralisme devient « politique », car les relations les plus importantes sont conduites entre élites gouvernementales et spécialistes généralistes représentant les intérêts politiques de leur juridiction, plutôt que celui d'un secteur. Dans son ouvrage *Federalism in the Seventies*, Smiley (1972) consacre même un chapitre complet à ce qu'il appelle dorénavant le fédéralisme exécutif. Dans une étude empirique des négociations sur les fonds de pension en 1963-1964, sur la péréquation en 1966 et sur les révisions constitutionnelles de 1968 à 1971, Simeon (1972) explique l'importance de ces nouveaux fonctionnaires spécialistes issus des nouvelles agences centrales. En appliquant un cadre analytique provenant de la littérature sur les relations internationales, il découvre que les négociations s'apparentent en fait à ce qu'il appelle la « diplomatie fédérale-provinciale », où les membres des cabinets fédéraux et provinciaux ainsi que leurs agents intergouvernementaux ont tendance à dominer les discussions intergouvernementales.

La création de ces agences et l'embauche de ces spécialistes marquent le début d'une cinquième période pour les relations intergouvernementales. Ainsi, la création d'agences telles que le ministère des Relations fédérales-provinciales au Québec, sous la direction du sous-ministre Claude Morin, donne naissance à une nouvelle classe de fonctionnaires dont la vocation première est de gérer les relations entre les paliers de gouvernement tout en protégeant les intérêts provinciaux. Plusieurs voyaient d'un mauvais œil l'arrivée de ces spécialistes. Notamment, Simeon (1972) considère que la place importante de ces acteurs politisés limite le

rôle des fonctionnaires sectoriels. Pour Smiley (1979), leur principal objectif est de défendre et d'étendre les pouvoirs de leur juridiction, en particulier en ce qui a trait aux ressources financières, rendant ainsi difficiles les négociations intergouvernementales.

Par contre, d'autres considèrent que l'importance des spécialistes est surestimée. Dans le domaine des transports, Schultz (1977, 1980) trouve que ces acteurs ne sont pas aussi présents que le prétend Simeon. Plutôt, les agences centrales ont beaucoup moins de ressources et d'expertise précises que les ministères. Selon Schultz, la position du fédéral en matière de transport n'est pas toujours cohérente, ce qui suggère la présence de politiques bureaucratiques à l'intérieur même du gouvernement fédéral.

En somme, au cours des décennies 1960 et 1970, les auteurs ont dressé un portrait plus large de la machinerie intergouvernementale, en décrivant ses mécanismes, ses fonctions et ses acteurs. Cette période met aussi l'accent sur la concentration des pouvoirs entre les mains des élites politiques et suggère que l'étude de leur rôle est nécessaire pour comprendre la coordination intergouvernementale au pays.

## **1.2 Les années 1980 à 2000**

Après le référendum de 1980 sur la souveraineté du Québec, le ton change. Alors que quelques publications portent sur les relations administratives, la plupart mettent à l'avant-plan les relations entre les élites politiques. Fortement inspirés des travaux de Smiley et Simeon, les chercheurs voient le fédéralisme par conférences comme le principal moteur des relations intergouvernementales. Ainsi, chez les experts du niveau politique, l'accent est mis sur deux éléments de la politique canadienne : comment le fédéralisme influence les grandes négociations constitutionnelles et façonne les politiques publiques au Canada (Banting et Simeon 1983; McRoberts 1997).

Du côté de l'administration publique, on prend conscience de l'importance des agences centrales et des spécialistes intergouvernementaux. Plusieurs décrivent en détail l'histoire des agences centrales provinciales, dont en Saskatchewan (Leeson 1987), au Nouveau-Brunswick (Doucet

et Ouellette 1993) ou encore en Alberta (Boychuk 1994). Mais surtout, alors que les études administratives des années 1960 cherchaient à identifier les mécanismes autrefois inconnus, celles des années 1980 visent à comprendre ce système complexe qui inclut cette nouvelle classe de fonctionnaires.

Warhurst (1983) fait état de quatre catégories de fonctionnaires : les fonctionnaires sectoriels qui prennent informellement contact avec leurs homologues, les professionnels qui sont membres de comités, les spécialistes des finances (non intéressés par le contexte politique) dont la tâche principale est d'étudier la fiscalité et la nouvelle classe de spécialistes œuvrant au sein des agences centrales. Il définit les spécialistes ainsi : « *Intergovernmental relations specialists are concerned not with particular programs or policies nor with particular technical skills but with the intergovernmental relations process* » (Warhurst 1983, 461). Toutefois, bien qu'ils soient plus politisés que les gestionnaires de programmes (Simeon 1979, 3), ces spécialistes intergouvernementaux ne causent pas que des conflits politiques. Ils permettent également d'améliorer la communication entre les gouvernements grâce à leur vue d'ensemble des dossiers en cours de négociation (Woolstencroft 1982).

Cet accent mis sur les processus de la gestion intergouvernementale est également présent dans l'ouvrage *Managing the Interface*, de Pollard (1986), qui offre la description la plus complète jamais publiée des agences intergouvernementales et de leurs rôles. Ainsi, la création d'agences centrales a transformé le visage de la machinerie intergouvernementale et marque le passage de l'ère du fédéralisme bureaucratique à l'ère du fédéralisme exécutif (Woolstencroft 1982). Les enjeux, autrefois gérés en silence dans les comités intergouvernementaux, passent maintenant à l'arène politique (Doerr 1982).

Deux transformations institutionnelles expliquent cet avènement du fédéralisme exécutif. Premièrement, les pouvoirs se concentrent peu à peu entre les mains des premiers ministres et des ministres des Finances. Alors que les cabinets étaient autrefois plus « départementalisés », laissant aux ministres une grande liberté dans leur ministère respectif, ils évoluent en ce que Dupré (1988) appelle les « cabinets institutionnalisés », où les premiers ministres laissent peu de place aux ministres pour conduire eux-mêmes les affaires intergouvernementales. Plutôt, les

principaux enjeux se retrouvent à l'échelon supérieur, entre les mains des premiers ministres et des ministres des Finances (Simeon et Robinson 1990). Cette concentration des pouvoirs amène Savoie (1999a) à considérer les premiers ministres comme des rois qui dirigent le gouvernement à la manière d'une cour. Selon lui, les premiers ministres ne font alors plus confiance aux ministres pour gérer les relations (Savoie 1999b, 346). Deuxièmement, comme l'importance des premiers ministres augmente, des agences centrales sont créées dans le but de faciliter la gestion des communications et de leur permettre de garder la mainmise sur les processus. En effet, dans bien des provinces, ces agences relèvent directement du bureau du premier ministre.

Alors que les études administratives cherchent à cartographier le système intergouvernemental, celles portant sur les relations politiques adoptent un autre ton. La dynamique du fédéralisme exécutif attire donc son lot de critiques. D'abord, le fédéralisme par conférences ne semble pas approprié pour affronter les deux grands enjeux de la décennie : la montée du nationalisme québécois et le provincialisme (Simeon 1980). En effet, le fédéralisme exécutif est interétatique et non intraétatique, ce qui signifie qu'il n'intègre pas les intérêts régionaux au sein de mécanismes prévus à cet effet, telle une institution représentant les provinces au niveau fédéral. Plutôt, le fédéralisme interétatique se limite aux rapports entre gouvernements fédéral et provinciaux (Cairns 1979; Smiley et Watts 1985). Il est donc nécessaire, pour plusieurs, de créer une institution formelle, comme une chambre haute ou un secrétariat des relations intergouvernementales, au sein de laquelle les provinces seraient représentées directement à Ottawa (Simeon 1979). Une autre grande critique vise la manière dont les relations sont conduites. En effet, les négociations se passent généralement dans le plus grand secret, derrière des portes closes, les rendant peu démocratiques (Smiley 1980, 1987). De plus, la complexité du système rend difficile l'attribution de la responsabilité à un acteur en particulier (Wiltshire 1980).

La succession d'événements politiques majeurs, le référendum de 1980, les négociations constitutionnelles de Meech et de Charlottetown, puis le référendum de 1995, a aussi fortement influencé la façon dont les chercheurs étudient les relations intergouvernementales. De plus en plus, les relations administratives sont laissées de côté au profit du rôle des décideurs politiques dans l'évolution du fédéralisme canadien. Outre les études visant directement ces événements

politiques (Banting et Simeon 1983; McRoberts 1997), les auteurs cherchent à périodiser l'histoire du fédéralisme canadien (Smiley 1987; Simeon et Robinson 1990). Ils cernent en général quatre grandes périodes : le fédéralisme classique (1867-1940) où les divers acteurs cherchent à délimiter les responsabilités des paliers de gouvernements, le fédéralisme coopératif (1940-1960) où le rôle changeant de l'État crée une plus grande interdépendance des programmes politiques, et le fédéralisme compétitif (1960-1990) où la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif cause plusieurs tensions politiques et constitutionnelles. Durant les années 1990, une quatrième phase du fédéralisme semble émerger : celle du fédéralisme collaboratif. Dans la troisième édition d'un important manuel de politique canadienne, Robinson et Simeon (1999) décrivent cette nouvelle dynamique où les divers gouvernements canadiens essaient de s'attaquer ensemble aux problèmes sociaux et économiques à l'aide de programmes conjoints, sans dépendre du gouvernement fédéral. Cette phase collaborative émane notamment dans les discussions sur l'Union sociale, qui est signée en 1999 sans la participation du Québec.

D'autres chercheurs ont plutôt choisi de catégoriser ces dynamiques intergouvernementales sans égard à leur contexte temporel. Par exemple, en misant sur le niveau politique comme principal indicateur des relations intergouvernementales et en s'inspirant des travaux d'Ostrom (1986), Painter (1991) utilise une approche institutionnelle rationnelle pour analyser les relations intergouvernementales. Il identifie deux grandes approches : collaborative et compétitive. Alors que l'approche collaborative peut parfois mener à un « *joint-decision trap* » (Scharpf 1988), Painter considère que les règles intergouvernementales au Canada encouragent l'unilatéralisme ou le bilatéralisme plutôt que le multilatéralisme. Autrement dit, puisqu'il n'y a pas de règles formelles forçant les gouvernements à se coordonner, il est simple pour une province de se retirer des négociations sur un programme intergouvernemental ou pour le gouvernement fédéral de ne s'entendre que de façon bilatérale avec certaines provinces.

Finalement, certains auteurs étudient les relations intergouvernementales en fonction de leur influence sur les politiques publiques. Souvent sectorielles, ces études recensent l'évolution des interactions entre les élites politiques dans un champ donné. Par exemple, Banting (1987) montre dans ses travaux comment le fédéralisme a influencé la création de l'État providence



canadien. Encore une fois, le point de vue du niveau politique est beaucoup plus présent que le rôle des fonctionnaires. Skogstad (1987), pour sa part, montre que malgré l'autonomie des provinces, il existe tout de même un modèle canadien en matière d'agriculture, où les fonctionnaires des administrations fédérale et provinciales visent les mêmes objectifs quant au développement du secteur. Finalement, Harrison (1996) dresse le portrait des différentes dynamiques dans les relations fédérales-provinciales au sein de l'environnement, montrant comment le gouvernement fédéral a à tour de rôle été très actif dans ce secteur, avant de s'en retirer. L'objectif n'est donc pas de développer une théorie des relations intergouvernementales et de leur influence sur les politiques publiques, mais plutôt de tirer des conclusions plus précises sur un secteur donné.

Alors que les études des décennies précédentes ont fait état d'une multiplication des mécanismes administratifs, celles des années 1980 et 1990 délaissent cet aspect pour se concentrer sur le niveau politique. En fin de compte, les chercheurs de cette période ont vu un essoufflement des travaux sur l'administration des mécanismes. Plutôt, la prise en compte des agences centrales et des pouvoirs accrus des premiers ministres, sur fond d'événements politiques majeurs, a contribué à façonner la vision des différents chercheurs, qui ont étudié la coordination intergouvernementale d'un point de vue politique.

### **1.3 Les années 2000 à 2016**

Depuis le début des années 2000, la littérature sur le fédéralisme canadien suit deux tendances. D'une part, plusieurs ouvrages évaluent le fédéralisme canadien et son efficacité. Ces études se concentrent généralement sur le niveau politique et formel (Banting 2008; Simeon et Robinson 2009; Papillon et Simeon 2004) ou posent un regard normatif sur la capacité des institutions à représenter les intérêts des peuples canadiens ou de la démocratie dans son ensemble (Gagnon et Erk 2001; Smith 2004; Noël 2006). D'autre part, l'étude approfondie des relations administratives et informelles entre fonctionnaires fait un retour (Johns, O'Reilly et Inwood 2006; Wallner 2014), ce qui influence également la manière dont les chercheurs analysent les secteurs politiques.

L'événement politique en lien avec le fédéralisme le plus important au tournant du siècle est sans équivoque l'accord sur l'Union sociale, signé en 1999 par toutes les provinces sauf le Québec. Cet accord marque un changement dans la pratique des relations intergouvernementales, et fait place à une nouvelle période caractérisée par le fédéralisme collaboratif (Robinson et Simeon 1999; Cameron et Simeon 2002). Certaines réflexions, provenant notamment du Québec, sont très critiques à l'égard de cette « promesse » d'un nouveau fédéralisme concrétisée par l'Union sociale. Un ouvrage édité par Alain-G. Gagnon (2000) recense plusieurs analyses qui critiquent ce que les auteurs considèrent comme une acceptation, par les autres provinces, du pouvoir fédéral de dépenser. Un autre ouvrage collectif argumente que la vision québécoise du fédéralisme n'a pas été prise en compte et que l'accord n'a pas su adéquatement clarifier les rôles des différents paliers de gouvernement (Fortin, Noël et St-Hilaire 2003). De la même façon, Noël (2000) suggère que le fédéralisme ne peut être collaboratif si le Québec s'exclut d'emblée de toute négociation en apposant une note de bas de page aux divers communiqués intergouvernementaux. Par contre, certains ouvrages, bien que critiques, visent à décrire les réels effets de l'Union sociale ainsi que du déroulement de sa négociation (Lazar 2004, 2006; Warriner et Peach 2007).

Cette période lance donc une vague d'écrits cherchant à évaluer l'efficacité du système intergouvernemental canadien. Certains travaux, plus généraux, souhaitent susciter la discussion sur divers aspects du fédéralisme canadien, notamment son efficacité, sa légitimité et sa performance (Bakvis et Skogstad 2001). Au Québec, un courant plus normatif cherche à élaborer une pensée du fédéralisme plus étoffée. Pour ces chercheurs, la prise en considération des particularités québécoises fait défaut dans le système actuel (Gagnon 2006; Laforest 2014). Finalement, plusieurs travaux visent les institutions et leur capacité à représenter les intérêts des provinces et des citoyens (Meekison, Telford et Lazar 2004; Smith 2004). Ces études critiquent particulièrement les institutions au sommet, comme la rencontre des premiers ministres, argumentant qu'elles forment le maillon faible du système (Papillon et Simeon 2004; Simmons et Graefe 2013). Malgré son institutionnalisation, le Conseil de la fédération — un mécanisme interprovincial créé en 2003 — arrive à des résultats semblables que ce qui émanaient des rencontres des premiers ministres provinciaux (Brock 2005; Collins 2015). D'autres, comme Montpetit (2007), voient la promesse du fédéralisme d'ouverture lancée par Harper comme une

occasion pour le gouvernement fédéral d'apaiser le malaise nationaliste québécois et d'améliorer l'efficacité du système sans nécessairement ouvrir la Constitution canadienne.

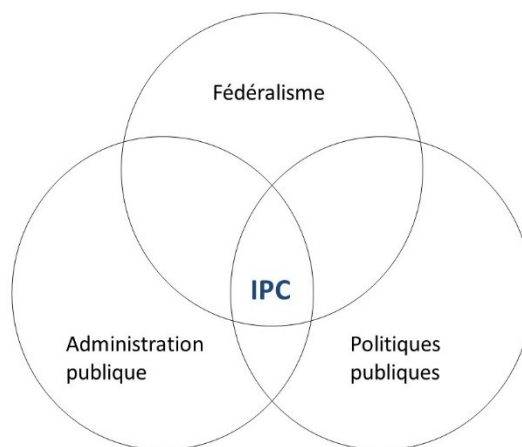
Outre les réflexions sur l'efficacité du système, les années 2000 marquent également le retour à une question souvent posée dans les années 1960 : quels acteurs pratiquent réellement les relations intergouvernementales? Et comment? Ce questionnement est au cœur des travaux de Carolyn Johns, Gregory Inwood et Patricia O'Reilly, professeurs en politique publique et administration publique à l'Université Ryerson. Au fil d'une série de publications, ils revigorent l'étude de la gestion intergouvernementale par l'entremise des relations administratives. Ils cherchent d'abord à voir l'incidence de l'évolution de la bureaucratie vers le nouveau management public sur le rôle des spécialistes intergouvernementaux dans les ministères de la Santé, de l'Environnement et du Commerce (Inwood, Johns et O'Reilly 2004). Ils constatent que ces fonctionnaires ont été passablement épargnés par les changements dans l'administration publique : les relations fonctionnent relativement comme avant et le rôle des acteurs ne semble pas avoir changé. Dans un article de la revue *Governance*, ils vont encore plus loin en affirmant qu'il n'y a eu que très peu d'innovations quant aux arrangements et mécanismes intergouvernementaux (Johns, O'Reilly et Inwood 2006). Ainsi, les diverses institutions formelles et les pratiques informelles entre fonctionnaires ont été très résilientes malgré les événements politiques des années 1990.

Leurs recherches se poursuivent avec l'établissement d'un cadre analytique un peu plus formel. D'abord, ils trouvent important de saisir la différence entre les relations formelles organisées au sein des institutions intergouvernementales, comme les forums et conseils, et les relations informelles existant sous la forme de liens personnels entre les élus et les fonctionnaires (Johns, O'Reilly et Inwood 2007). Cette recherche a culminé en un ouvrage qui décrit de manière détaillée l'interaction entre ces niveaux (Inwood, Johns et O'Reilly 2011). Quatre secteurs sont explorés en profondeur, soit la finance, la santé, l'environnement et le commerce, ce qui permet de décrire l'ampleur sous-estimée de la machinerie intergouvernementale : « [...] *unofficial meetings, telephone calls, emails, BlackBerry communications, lunches, and so on, which defy easy analysis given their ephemeral nature* » (Inwood, Johns et O'Reilly 2011, 76). Les

fonctionnaires auraient ainsi une importance inégalée dans la gestion des politiques publiques, mais leur travail est difficile à mesurer adéquatement.

L'objectif principal de l'ouvrage est de comprendre comment évaluer et améliorer ce qu'ils appellent l'*intergovernmental policy capacity*, soit « *the ability of national and sub-national governments in a federal system to work together to address public policy problems* » (Inwood, Johns et O'Reilly 2011, 14). Pour les auteurs, cette capacité se situe à la conjonction de trois littératures : celles sur le fédéralisme, l'administration publique et les politiques publiques. Plus précisément, la littérature sur le fédéralisme canadien est riche en analyses des institutions politiques canadiennes ainsi que de l'interaction entre celles-ci, permettant de déterminer les principaux mécanismes du système. Elle se penche également sur les événements historiques qui ont marqué les pratiques, notamment en termes des relations formelles entre gouvernements. La littérature sur l'administration publique, quant à elle, permet de saisir plus en profondeur l'influence de la bureaucratie et de ses fonctionnaires sur le déroulement des activités intergouvernementales. En effet, la question de la gestion publique est fort importante dans ce champ, et là où elle s'applique aux relations intergouvernementales, elle permet de mieux comprendre le fonctionnement du système. Finalement, la littérature sur les politiques publiques, particulièrement les analyses de la mise en œuvre des politiques sectorielles, de la capacité institutionnelle et des réseaux, permet d'en apprendre beaucoup plus sur les effets des relations intergouvernementales.

**Figure 1.1 Capacité intergouvernementale de coordination**



Source : Inwood, Johns et O'Reilly (2011, 6)

Les relations intergouvernementales ne se limitent donc pas à une lecture unique, qu'elle soit politique ou administrative. La prise en compte des divers champs de littérature permet de développer de meilleurs indicateurs en vue d'analyses poussées. Comme Inwood, Johns et O'Reilly (2011) en font la démonstration, il est nécessaire de considérer les trois approches exposées en début de chapitre, soit celles axées sur le niveau politique, sur la gestion et sur les politiques publiques. De cette façon, il est possible de mieux cerner et de mieux mesurer la capacité à se coordonner.

D'autres chercheurs partagent l'agenda de recherche de Johns et de ses collègues, qui marque un retour aux études des mécanismes intergouvernementaux. Certains ont récemment entrepris de cartographier les institutions sectorielles, notamment dans le secteur des politiques du travail (Wood et Klassen 2009; Wood 2015) ou encore des politiques commerciales (Fafard et Leblond 2013; Kukucha 2009). Mais ce retour à la gestion intergouvernementale a aussi influencé les études sur les politiques publiques sectorielles. En effet, dans leurs recherches, les auteurs accordent de plus en plus d'attention aux aspects administratifs du domaine, notamment en santé, un domaine qui compte divers comités de fonctionnaires (Fierlbeck 2010, 2011). En éducation, une compétence purement provinciale, Wallner (2014) indique qu'il existe tout de même un modèle canadien fortement harmonisé entre les provinces. Selon elle, cette harmonisation est due à l'existence d'un réseau de fonctionnaires qui entretiennent des rapports informels, mais essentiels dans la conduite des relations interprovinciales. Harrison (2006, 265) cite un fonctionnaire pour illustrer l'importance des communications entre les provinces : « *Frustrated with all academic talk of races to the bottom, a senior provincial official attending the workshop at which the chapters in this volume were first presented declared in desperation, "one of the reasons provincial policies look so much alike is because we all talk to each other".* » De la même façon, Montpetit et Foucault (2012, 2014) ont étudié les conséquences de ces relations sur l'attention politique portée aux enjeux politiques par les provinces et le fédéral et observent une forte corrélation entre les agendas gouvernementaux.

Finalement, depuis 2000, les études administratives et le rôle des fonctionnaires dans la pratique des relations intergouvernementales reprennent une place de choix dans la littérature. Les recherches de Johns, Inwood et O'Reilly ont fortement influencé les études sectorielles, qui

explorent aujourd'hui les réseaux de fonctionnaires plutôt que de se limiter aux relations fédérales-provinciales. Ces travaux ramènent au premier plan la dimension non hiérarchique du fédéralisme, qui avait été délaissée dans les années 1980 en raison de la perception du premier ministre comme principale source des activités intergouvernementales au Canada.

#### **1.4 Les relations administratives ailleurs dans le monde**

De façon intéressante, les chercheurs canadiens ne se basent que très peu sur les théories internationales des relations intergouvernementales, et ce, en dépit d'un courant amorcé par plusieurs chercheurs souhaitant l'arrivée d'un « *comparative turn* » en politiques canadiennes (White et al. 2008). À l'exception de certaines recherches, qui comparent directement les relations intergouvernementales canadiennes à celles d'autres pays (Bakvis et Brown 2010; Bakvis 2013; Banting et Corbett 2002; Papillon 2012; Vergari 2010), la plupart des études canadiennes font référence à des sources majoritairement canadiennes dans leur bibliographie. Pourtant, la littérature américaine sur les relations intergouvernementales est très importante, surtout dans le contexte des relations administratives, principalement en raison du fait que le fédéralisme américain n'a pas connu les crises politiques qui ont secoué le Canada. Cette section survole la contribution américaine à l'étude des relations formelles et informelles, avant de se tourner vers la littérature sur le fédéralisme comparé.

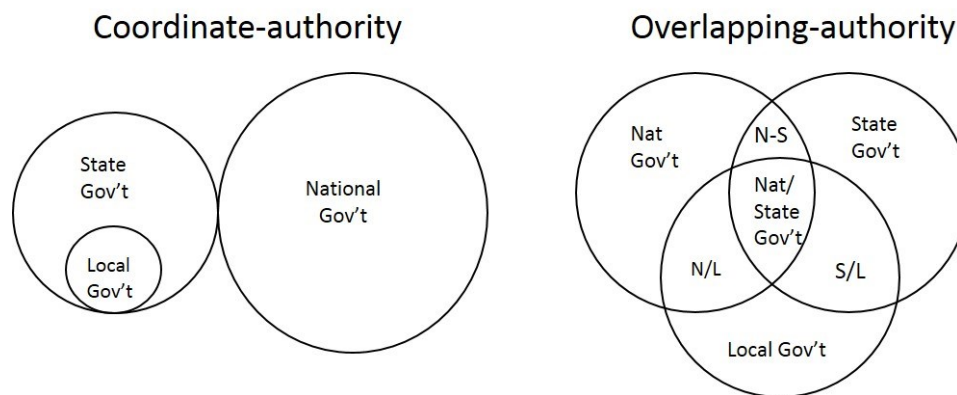
Une des premières études sur les relations intergouvernementales aux États-Unis est effectuée par William Anderson en 1960. Il y dresse un portrait des relations entretenues par l'État du Minnesota, le gouvernement fédéral, les autres États et les municipalités. Il a contribué, par son approche, à développer une définition opérationnelle des relations intergouvernementales, qu'il décrit comme « *an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system* » (Anderson 1960, 3). Ainsi, dès ce moment, l'idée de la non-verticalité des relations est mise de l'avant. D'autres spécialistes empruntent par la suite cette définition pour conceptualiser le fédéralisme américain comme une matrice d'acteurs plutôt qu'un ordre hiérarchique (Elazar 1987; Agranoff 2001; Agranoff et McGuire 2003b).

Cette perception administrative et non hiérarchique du fédéralisme ressort clairement des cinq caractéristiques des relations intergouvernementales explicitées par Wright (1982) dans son ouvrage *Understanding Intergovernmental Relations*. Premièrement, ces relations, issues du fédéralisme, suivent la logique de ce dernier, qui n'est pas uniquement vertical, mais bien conçu comme une matrice ou un réseau de politiques publiques. Chaque gouvernement y est un simple acteur et il n'y a pas de hiérarchie. Deuxièmement, ces relations comportent un élément humain : il faut donc prendre en compte les activités et les intérêts des fonctionnaires intergouvernementaux. En ce sens, le terme « relations intergouvernementales » est trompeur, comme l'explique Wright (1982, 11) : « *Strickly speaking, there are no relationships among governments; there are only relations among officials who govern different units.* » Troisièmement, ces relations reposent sur des pratiques communicationnelles lors d'activités quotidiennes. Autrement dit, les fonctionnaires ne se rencontrent pas qu'une seule fois par année, comme leurs ministres, mais gardent plutôt contact tout au long de l'année, dans le but d'effectuer le travail intergouvernemental entre les rencontres. Cette dimension plus informelle du fédéralisme mène à une quatrième caractéristique : la non-exclusivité des acteurs. Tous les acteurs, fonctionnaires comme ministres, ont le potentiel de participer au processus décisionnel des relations intergouvernementales. Finalement, les relations sont au cœur de la formulation des politiques. C'est-à-dire que les politiques publiques ne sont pas uniquement élaborées par les ministres lors de rencontres ministérielles, mais les administrateurs jouent eux-mêmes le rôle de décideurs et influencent le contenu et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces caractéristiques ont permis à Wright de proposer plusieurs modèles d'organisation des relations, dont ceux présentés en figure 1.2. Le modèle classique, soit le modèle de l'autorité coordonnée, suggère des rôles parfaitement étanches. Par contre, malgré la présence d'une liste des pouvoirs du Congrès dans la constitution américaine et une précision dans le 10<sup>e</sup> amendement selon laquelle les pouvoirs résiduels sont de la responsabilité des États, les divers gouvernements américains doivent se coordonner lors de la mise en œuvre des politiques. En effet, en raison de la duplication possible des programmes ou de leurs objectifs, les États américains, comme les provinces canadiennes, ne peuvent agir de manière isolée. Plutôt, les relations dépendent de diverses autorités gouvernementales qui se chevauchent. Cette façon de concevoir les relations intergouvernementales a mené à l'élaboration d'un cadre analytique

précis permettant d'étudier diverses interactions entre les gouvernements fédéral, étatiques et municipaux. Selon Agranoff et Radin (2015, 154), ce schéma est encore pertinent et utile aujourd'hui, puisque ni la hiérarchie ni l'autorité ne l'emporte dans les relations intergouvernementales modernes.

**Figure 1.2 Modèles intergouvernementaux de Wright**



Source : Wright (1982)

L'étude des relations intergouvernementales à l'aide de ce schéma s'est surtout effectuée sous l'angle de la dimension administrative. Les chercheurs adoptent donc une approche de gestion intergouvernementale pour comprendre le fonctionnement des programmes. Deux chercheurs américains, qui ont longuement étudié la question de la « gestion de la collaboration intergouvernementale » (Agranoff et McGuire 2003a, 2003b; Agranoff 2001; McGuire 2006), décrivent la collaboration ainsi : « *The process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements for solving problems that cannot be achieved, or achieved easily, by single organizations* » (Agranoff et McGuire 2003a, 4). Ainsi, la collaboration s'effectue plus couramment entre des réseaux d'administrateurs qu'au sein d'institutions officielles. Plusieurs accordent d'ailleurs de l'importance aux réseaux de politique publique dans les relations intergouvernementales et partagent une vision non hiérarchique du système (Pressman et Wildavsky 1984; O'Toole Jr. 1993; Zimmerman 1998, 2002; Howitt 1984; Conlan et Posner 2007).



Il est intéressant de noter que les Américains ont également cherché à catégoriser les dynamiques intergouvernementales selon les époques. Par contre, contrairement aux politologues canadiens qui ont étudié ces relations au niveau politique (Simeon et Robinson 2009), les chercheurs américains analysent plutôt la gestion intergouvernementale. Ainsi, Agranoff (2010) décrit quatre grandes époques ayant une incidence majeure sur l'administration publique des États-Unis : les lois et politiques, l'interdépendance de l'État providence, les partenaires gouvernementaux et le réseautage collaboratif. L'époque des lois et politiques fait référence au 19<sup>e</sup> siècle, où les rôles des gouvernements ne sont pas encore définis et où les États et le gouvernement fédéral agissent passablement seuls dans leur juridiction. Les administrations publiques sont alors très hiérarchiques, les municipalités relevant directement des États. Même s'il existe tout de même de la coordination, notamment en matière de transferts pour les travaux publics (Elazar 1962), les relations sont faibles. L'intensité de la collaboration augmente par contre avec le développement de l'État providence. Plusieurs projets d'envergure, comme le réseau ferroviaire et le système des postes, nécessitent une impressionnante coordination (Carpenter 2001). Le prélèvement des impôts après la Seconde Guerre mondiale contribue également à créer de nombreuses interdépendances. À partir des années 1960 et 1970, de nouveaux partenaires prennent part aux programmes, ce qui élargit les frontières traditionnelles de l'administration publique (Salamon 1995). Finalement, les plus récentes décennies relèvent de l'ère des réseaux collaboratifs où, comme Agranoff (2011, 71) l'explique, « *networks of local governments, business associations, and economic development agents have worked among themselves for four or five decades* ».

Ceci dit, l'étude des relations administratives et des réseaux de fonctionnaires n'est pas unique aux États-Unis. En Grande-Bretagne, Rhodes (1980), qui a entre autres analysé les relations entre le parlement britannique et les villes, avance que les réseaux de fonctionnaires sont excessivement importants pour expliquer la nature des relations entre les différentes organisations. Il argumente aussi dans ses recherches que l'étude des diverses institutions subétatiques et du rôle de leurs acteurs est au moins aussi importante que l'étude du premier ministre, du cabinet et du parlement (Rhodes 1992). Les travaux sur l'Union européenne se sont également longtemps intéressés au rôle des réseaux de gouvernance dans la coordination et l'intégration des politiques européennes (Jordan et Schout 2006; Benson et Jordan 2011; Majone

2005; Héritier et Lehmkuhl 2008). Plus récemment, des chercheurs européens ont étudié la pratique des trialogues, les rencontres informelles entre la Commission, le Parlement et le Conseil européen où les législations sont négociées sans passer par les processus parlementaires réguliers. Reh et al. (2013) montrent que plus les politiques sont complexes et les participants, nombreux, plus il est probable qu'une entente rapide soit conclue au sein des trialogues, plutôt que via les processus traditionnels. Les relations informelles entre les fonctionnaires européens posent donc la question de la représentation démocratique (Reh 2014). Mais comme l'explique Painter (2012, 733), ceci s'applique à tout contexte intergouvernemental : « *This concern often echoes a long-standing worry expressed in many institutional studies of federalism, where the burgeoning formal and informal machinery tends to create a shadowy world of collaboration, far removed from scrutiny or accountability.* »

En somme, la littérature américaine a longtemps reconnu et étudié sous plusieurs facettes la nature administrative des relations intergouvernementales. Alors que les travaux canadiens ont délaissé cet aspect dans les années 1980 pour étudier les relations au niveau politique, les États-Unis, qui n'ont pas connu les crises politiques constitutionnelles de leur voisin du nord, n'ont pas suivi le même chemin. Toutefois, malgré plusieurs différences institutionnelles entre les deux pays, la littérature américaine reste pertinente et mérite d'être prise en considération pour l'analyse de la machinerie intergouvernementale canadienne. De la même façon, les nouvelles recherches européennes explorent des thèmes similaires qui peuvent être utiles à la compréhension du système politique canadien.

### **1.5 Vers une théorie des relations intergouvernementales et de la coordination politique?**

Aucune théorie concrète des relations intergouvernementales et de la coordination politique n'émane de la littérature canadienne des cinquante dernières années. Certes, les recherches des années 1960 à 1980 ont su cartographier les institutions politiques dans le but de comprendre le fonctionnement des mécanismes intergouvernementaux, ainsi que de cerner leurs rôles et objectifs. Alors que, dans les années 1980 à 2000, les relations politiques étaient au cœur de la littérature, les années 2000 ont mené à un retour de l'étude des institutions et de la prise en

compte du rôle des fonctionnaires dans la pratique de la gestion intergouvernementale. Mais une question demeure : quelle est l'influence concrète des relations intergouvernementales sur la coordination des politiques publiques? Peu d'études empiriques systématiques permettent de répondre à cette question. Du côté américain, la création de réseaux d'administrateurs et leurs effets ont été étudiés de plus près, en raison de l'absence de crise constitutionnelle majeure. Où en sommes-nous aujourd'hui? Quel bilan peut-on dresser des cinq dernières décennies? Cette section résume les principales conclusions de la littérature sur la gestion intergouvernementale quant aux acteurs, aux lieux et aux fonctions des relations.

D'abord, qui sont les acteurs? La littérature en administration publique des années 1960 permet de constater que, malgré la notion du fédéralisme dit « exécutif », les membres des cabinets fédéral et provinciaux ne sont pas les seuls à prendre part aux relations intergouvernementales. Plutôt, cinq types de participants sont généralement présents : les premiers ministres, les ministres, les sous-ministres, les directeurs et les experts techniques (Gallant 1965; Watts 1970). Par contre, la création des agences centrales annonce l'arrivée d'un nouveau type de participant : le spécialiste intergouvernemental. Ceci mène plusieurs chercheurs, dont Simeon (1972), à suggérer que le fédéralisme est principalement pratiqué par les élites gouvernementales et ces spécialistes. Ici, Smiley se distingue de Simeon. Voici comment il décrit les négociations intergouvernementales dans le contexte du fédéralisme exécutif : « *These negotiations range from the involvement of federal and provincial officials in the grading of meat to the highly publicized first ministers' conferences dealing with constitutional reform or the fundamental aspects of economic policy* » (Smiley 1987, 83). Il reconnaît donc d'emblée que les relations sont pratiquées par un ensemble d'acteurs aux rôles et aux tâches différentes, acteurs qui dépassent largement le simple prisme politique. C'est pourquoi il a longtemps étudié le fédéralisme sous l'angle des interactions entre fonctionnaires au sein de programmes intergouvernementaux (Smiley 1963a).

Ensuite, quels sont les lieux? Les études institutionnelles et les récentes réflexions sur le fédéralisme collaboratif accordent, avec raison, une grande importance aux rencontres entre premiers ministres (Painter 1991; Simmons et Graefe 2013; Collins 2015). Toutefois, bien qu'elles soient utiles et aient un effet sur la coordination politique, celles-ci ne forment que la

pointe de l'iceberg. En effet, les rencontres ministérielles sont beaucoup plus fréquentes (Bakvis, Baier et Brown 2009). Il existe plus d'une quarantaine de forums ministériels sectoriels, et certains secteurs, notamment l'environnement, comptent plusieurs forums et conseils. De plus, les différents forums sont souvent eux-mêmes composés de comités administratifs. Ceux-ci peuvent prendre la forme de comités de sous-ministres, comme le Comité des sous-ministres de l'environnement rattaché au Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) ou encore l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière (ACALO) œuvrant pour les ministres responsables du travail. D'autres comités sont principalement formés d'experts issus des différents ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, comme les comités du CCME sur la gestion de l'air, des changements climatiques et de l'eau. Ces spécialistes peuvent aussi être rattachés à un autre ministère pertinent, telle la santé.

Comme l'ont montré Johns, O'Reilly et Inwood (2007), les différents participants aux relations intergouvernementales échangent une quantité phénoménale de courriels et d'appels téléphoniques. Ainsi, les relations s'opèrent souvent en dehors des institutions formelles et sont donc très difficiles à comptabiliser. D'une part, les réunions des comités administratifs ont souvent lieu en téléconférence plutôt qu'en personne. Puisque les travaux sont plus fréquents, il est nécessaire de communiquer rapidement et efficacement. D'autre part, les administrateurs de programmes, ou directeurs politiques, peuvent parfois contacter leurs homologues des autres gouvernements sans que l'appel figure à l'agenda ou soit même prévu. En ce sens, il devient difficile pour les chercheurs de mesurer l'ampleur réelle des relations intergouvernementales au Canada en raison de cette dimension purement informelle. Toutefois, il reste important de ne pas se limiter aux grands accords multilatéraux émanant des rencontres entre premiers ministres.

Finalement, quelles sont les fonctions des mécanismes intergouvernementaux? Les chercheurs qui ont étudié l'évolution de ces mécanismes ont souvent posé une question importante : la complexité de cette machinerie est-elle nécessaire (Veilleux 1972; Simeon 1979)? Toutefois, chaque élément de l'interface a une fonction précise (Pollard 1986). Au niveau politique, les rencontres des premiers ministres et des ministres servent notamment à définir les priorités intergouvernementales. Dans ces forums, les membres de l'exécutif s'entendent sur des visées politiques globales, échangent des informations pertinentes ou signent, à l'occasion, des

ententes intergouvernementales. Ces rencontres ont donc pour objectif de transférer le savoir et de se coordonner, notamment pour éviter la duplication des rôles. Au niveau administratif, les comités de sous-ministres aident les hauts fonctionnaires à se coordonner plus activement, à confier des tâches précises aux différents experts ou à prendre connaissance des divers rapports rédigés par les experts (Bakvis, Baier et Brown 2009). Au niveau des comités d'experts, les fonctionnaires participent à la mise en œuvre des priorités établies par les ministres et sous-ministres. Ils ont alors une certaine marge de manœuvre pour influencer la nature des programmes, ce qui leur octroie un pouvoir non-négligeable. Finalement, les spécialistes intergouvernementaux œuvrant au sein des agences centrales ont eux-mêmes plusieurs tâches, comme tenir les premiers ministres au courant des affaires fédérales-provinciales, assurer la gestion de l'ensemble des projets intergouvernementaux, ou encore faciliter les liens entre les différents fonctionnaires ministériels (Pollard 1986; Inwood, Johns et O'Reilly 2011).

**Tableau 1.1 Typologie des mécanismes**

	<b>Relations formelles</b>	<b>Relation informelles</b>
<b>Politiques</b>	FMM et COF Forums sectoriels Accords multilatéraux	Leadership/style exécutif
<b>Administratives</b>	Comités de sous-ministres Comités d'experts Ententes bilatérales	Courriels/téléphone Liens de confiance

Cette thèse vise à étudier ce que Inwood, Johns et O'Reilly (2011) ont appelé l'*intergovernmental policy capacity* (IPC). Toutefois, pour bien saisir ce concept, il semble nécessaire d'élaborer une typologie basée sur les écrits passés. Le tableau 1.1 recense les différentes sources des relations intergouvernementales en fonction de leur degré de formalité et du niveau où les contacts se situent. Ainsi, les institutions politiques formelles existent à la fois au niveau politique et au niveau administratif. Les rencontres de premiers ministres (FMM) et le Conseil de la fédération (COF) se situent donc au niveau politique formel. Les différentes ententes intergouvernementales majeures, comme l'entente-cadre sur l'Union sociale de 1999

ou l'Accord sur la santé de 2004 sont également des indicateurs des relations politiques formelles. Au niveau administratif, les comités de sous-ministres et d'experts ainsi que les centaines d'ententes bilatérales (Poirier 2003) font également partie des rencontres formelles. Du côté informel, les relations personnelles entre premiers ministres et ministres sont importantes pour expliquer la conduite des relations. Finalement, chez les fonctionnaires, les milliers de contacts et les liens de confiance existant entre eux sont également une source de relations qui mérite d'être prise en compte dans toute analyse.

Pour conclure, la littérature n'offre pas une théorie parcimonieuse des relations intergouvernementales au Canada, mais elle permet de brosser un tableau détaillé de ses mécanismes intergouvernementaux. De plus, les différents travaux de Johns, Inwood et O'Reilly sur la capacité intergouvernementale sont particulièrement intéressants. Conjugués aux recherches américaines et européennes sur la gestion intergouvernementale, ils offrent un point de départ conceptuel intéressant. C'est pourquoi cette thèse porte une attention particulière aux trois sources de la capacité des gouvernements canadiens à se coordonner, soit le politique, l'administration publique et les politiques publiques. C'est donc autour de cette idée qu'est construite cette thèse, comme le montre le chapitre suivant.

## **Chapitre 2 – Mesurer la coordination des politiques**

Cette thèse cherche à cerner l'effet des mécanismes intergouvernementaux sur la coordination des politiques publiques au Canada. S'éloignant de l'approche qualitative principalement adoptée dans la littérature canadienne, cette recherche propose une approche systématique et quantitative utilisant les statistiques inférentielles. Par contre, elle ne se limite pas à une seule méthode : une diversité de données et de techniques d'analyses ont été choisies dans le but de tester les hypothèses formulées dans les chapitres empiriques de la manière la plus appropriée possible.

Le présent chapitre décrit le cadre méthodologique de la thèse. La première section s'attarde aux deux approches traditionnellement utilisées pour mesurer la coordination au Canada : considérer les relations comme tributaires du niveau exécutif ou évaluer leurs effets sur les politiques publiques. La deuxième section présente l'approche conceptuelle adoptée dans la thèse. La troisième section décrit les données mises de l'avant pour étudier les effets des mécanismes intergouvernementaux au Canada. Finalement, la dernière section résume les techniques d'analyses utilisées dans les trois chapitres empiriques.

## **2.1 La coordination des politiques dans la littérature canadienne**

Les recherches sur les relations intergouvernementales canadiennes sont majoritairement qualitatives, et bon nombre visent à illustrer le fonctionnement des mécanismes intergouvernementaux. Ces études décrivent généralement les forums de façon détaillée, en accordant une importance accrue à leurs rôles et à leurs fonctions (Pollard 1986; Woolstencroft 1982). Plusieurs recherches se veulent des études de cas sectorielles, qui se basent principalement sur des sources documentaires et des entretiens (Johns, O'Reilly et Inwood 2007; Banting 1987; Harrison 1996). Si quelques indicateurs quantitatifs sont parfois utilisés, ceux-ci sont généralement descriptifs. Par exemple, plusieurs ont tenté de mesurer le volume des relations en faisant état de la fréquence des rencontres par secteur (Gallant 1965; Veilleux 1980; Simmons 2004; Inwood, Johns et O'Reilly 2011). L'argument causal de ces recherches, par contre, reste fondamentalement qualitatif, et ces statistiques ne sont pas utilisées pour tester des hypothèses.



Deux approches sont utilisées dans la littérature : observer le niveau politique et observer les conséquences de la coordination pour les politiques sectorielles. La première approche, dont l'objectif est d'évaluer la capacité du fédéralisme à gérer les interdépendances politiques au pays, conçoit les relations fédérales-provinciales comme une variable dépendante. Pour utiliser le concept de Scharpf (1999), il s'agit souvent de cerner quel « mode d'interaction » est le plus représentatif des relations intergouvernementales au Canada. Cette catégorisation s'applique généralement à des périodes ou encore des secteurs. Par exemple, Simeon et Robinson (2009) divisent le fédéralisme en cinq périodes : le fédéralisme classique, le fédéralisme coopératif, le fédéralisme compétitif, le fédéralisme constitutionnel et, finalement, le fédéralisme collaboratif. Ces catégories leur permettent de résumer la façon dont les gouvernements ont entretenu leurs relations depuis la Confédération.

D'autres observent les divers types d'interaction entre les niveaux de gouvernement en ce qui a trait aux politiques publiques. Notamment, Banting (2012) définit trois types de fédéralisme : le fédéralisme classique, où les différents gouvernements prennent des décisions unilatérales; le fédéralisme à frais partagés, où le gouvernement fédéral décide de développer et financer des programmes provinciaux; et le fédéralisme à décision conjointe, où les décisions sont prises par l'ensemble des partenaires. Pour d'autres, les modes d'interactions entre les gouvernements se limitent à l'unilatéralisme, le bilatéralisme ou le multilatéralisme. Par exemple, Simmons et Graefe (2013) considèrent qu'il n'y a pas eu beaucoup de collaboration intergouvernementale en raison du refus du gouvernement fédéral de rencontrer les premiers ministres provinciaux plus de deux fois depuis 2006. De leur côté, Schertzer, McDougall et Skogstad (2016) comparent les secteurs de l'agriculture, de l'immigration et des politiques du travail et associent ces secteurs à un mode d'interaction dominant.

Les recherches adoptant une approche axée sur le niveau politique reposent également sur des études de cas des négociations intergouvernementales ou des ententes qui en découlent. Par exemple, Simeon (1972) étudie les stratégies utilisées par les gouvernements pour négocier les plans de pension, la péréquation et des modifications constitutionnelles. D'autres études de cas visent des ententes intergouvernementales plus directement, comme l'Union sociale négociée en 1999 (Noël 2000) et la Prestation nationale pour enfants (Warriner et Peach 2007), l'Accord

pancanadien sur l'harmonisation environnementale adoptée en 1998 (Fafard et Harrison 2000) ou encore l'Accord multilatéral sur la santé de 2004 (Brock 2005; Fafard 2013). Ces travaux mesurent généralement la coordination politique par la présence, ou non, d'un accord intergouvernemental, son ampleur ou encore sa structure. Plusieurs critiques peuvent être émises quant à l'absence de mécanismes coercitifs pour assurer la mise en œuvre de l'entente par les partenaires (Fafard et Harrison 2000). Pour sa part, Simmons (2004) étudie le rôle de l'institutionnalisation des rencontres sur la capacité à se coordonner, définissant la coordination comme la facilité avec laquelle diverses ententes ont été négociées par les ministres des Services sociaux, le Conseil des ministres de l'Environnement (CCME) et le Conseil canadien des ministres des forêts (CCFM).

La deuxième approche méthodologique employée dans la littérature mesure l'effet des relations intergouvernementales sur les politiques publiques. Ces études sectorielles reposent également sur des études de cas approfondies. Inwood, Johns et O'Reilly (2011), dans leur ouvrage, s'inspirent des théories des idées de plus en plus populaires dans les études institutionnelles (Campbell 1998; Schmidt 2008) et comparent les secteurs de la finance, de l'environnement, du commerce et de la santé. Ils font état de trois facteurs influençant la capacité intergouvernementale : les idées, les acteurs et les institutions. Plus précisément, les idées se rattachent aux rôles des gouvernements en matière de politiques publiques. Par exemple, le libre-échange, le développement durable ou les déséquilibres fiscaux représentent des idées communes pouvant influencer la capacité des gouvernements à répondre aux enjeux politiques. Les acteurs représentent l'ensemble des participants aux processus intergouvernementaux, des premiers ministres aux fonctionnaires. Finalement, les institutions prises en compte sont formelles, tels le Conseil de la fédération ou les forums sectoriels. Inwood et ses collègues tentent d'évaluer l'influence de ces trois facteurs sur la capacité intergouvernementale. Par contre, ils ne mesurent pas celle-ci empiriquement. Inspirée par ces recherches, Wallner (2014) s'intéresse aussi aux idées pour étudier le secteur de l'éducation, afin de comprendre comment les provinces canadiennes, qui ont toutes une grande autonomie, ont en fin de compte des systèmes scolaires similaires. Elle découvre que les idées politiques se diffusent via des réseaux de fonctionnaires en éducation, et définit donc la coordination politique comme la diffusion des idées entre les provinces.

Méthodologiquement, les deux approches traditionnelles se basent principalement sur des sources documentaires et des entretiens semi-dirigés auprès de fonctionnaires, qui peuvent être des sous-ministres, des spécialistes intergouvernementaux ou encore des fonctionnaires sectoriels. Ces entretiens sont essentiels pour comprendre le fonctionnement du système et rapporter la perception des acteurs interagissant au sein des institutions. Par contre, ils peuvent comporter certains biais pouvant nuire à la validité interne et externe de la recherche. Pour dresser un portrait complet et mieux cibler les indicateurs, il est donc important de maximiser les sources d'information plutôt que de se limiter à une seule méthode comme l'entretien semi-dirigé.

Plus précisément, la validité de l'entretien dépend d'abord de la véracité des propos relatés par les intervenants (Savoie-Zajc 2009, 357). En effet, il est possible que les intervenants oublient certains événements ou cherchent à plaire à l'interviewer (Breakwell 2012, 383). De plus, il est souvent difficile de répliquer les études utilisant cette méthode (King, Keohane et Verba 1994, 26). Par exemple, certains chercheurs refusent de diffuser la liste de personnes interviewées, ou certains participants peuvent être injoignables ou refuser de participer à la recherche. Finalement, il est très difficile d'évaluer l'incertitude entourant la conduite des entretiens, contrairement aux méthodes basées sur l'inférence statistique, où l'incertitude est explicitement mesurée (King, Keohane et Verba 1994, 31).

Un deuxième outil de collecte de données rarement utilisé est le sondage. Si certains chercheurs utilisent cet outil pour mesurer l'opinion publique en lien avec le fédéralisme (Fafard, Rocher et Côté 2010; Kincaid et Cole 2010; Cutler 2010; Gauvin et Medeiros 2017), rares sont ceux qui s'en servent pour sonder les fonctionnaires intergouvernementaux canadiens. Inwood, Johns et O'Reilly (2011, 26) font exception, ayant transmis un sondage à 296 fonctionnaires œuvrant dans les différents secteurs étudiés. Toutefois, le taux de réponse de 24 pour cent, soit 71 questionnaires valides, est trop faible pour une analyse quantitative inférentielle. En effet, avec un tel échantillon et un taux de réponse aussi faible, il est très difficile de s'assurer de la représentativité des données, limitant donc la validité externe et la possibilité de tirer des conclusions.

Les trois prochaines sections expliquent les choix conceptuels et méthodologiques de la thèse, qui visent à pallier les limites des recherches qualitatives reposant exclusivement sur des études de cas par le biais des entretiens semi-dirigés.

## **2.2 Comment étudier la coordination politique?**

Cette thèse cherche à évaluer le rôle des mécanismes intergouvernementaux sur la coordination des politiques publiques. Conceptuellement, elle s'inspire des travaux d'Inwood, Johns et O'Reilly (2011), pour mesurer l'*intergovernmental policy capacity* (IPC) — la capacité des gouvernements à se coordonner pour répondre aux enjeux de politiques publiques — en accordant une même importance aux dimensions de la politique, de l'administration et des politiques publiques. Afin de mesurer l'IPC plus systématiquement, cette thèse étudie la coordination intergouvernementale dans ces trois contextes de manière principalement quantitative et inférentielle. La présente section décrit d'abord comment la thèse conceptualise la mesure de la capacité intergouvernementale à se coordonner. Elle explicite ensuite les méthodes et données employées pour mesurer celles-ci dans les trois chapitres empiriques.

La coordination intergouvernementale est d'abord explorée au chapitre trois dans le contexte de la politique au sein des relations intergouvernementales. Ce premier article de la thèse teste l'effet des politiques partisanes sur la collaboration intergouvernementale. Pour bien saisir l'aspect des politiques du fédéralisme, l'article se fonde sur l'engagement du Québec dans les négociations intergouvernementales pour décrire la coordination politique. La question de recherche est la suivante : le parti politique au pouvoir a-t-il un effet sur la participation aux processus intergouvernementaux? La partisanerie est une variable importante au Québec en ce qu'elle oppose directement le Parti québécois, un parti souverainiste, au Parti libéral du Québec, un parti fédéraliste. Dans ce contexte, la prise en compte des politiques partisanes permet d'illustrer le rôle stabilisateur des relations informelles entre fonctionnaires.

Dans le deuxième article de la thèse, présenté au chapitre quatre, la coordination politique est explorée dans un contexte de gestion intergouvernementale. La question est la suivante : l'institutionnalisation des forums intergouvernementaux a-t-elle un effet sur la coordination

politique? La prise en compte des variables institutionnelles formelles répond à un débat dans la littérature entre la nécessité de formaliser les institutions canadiennes et celle de tirer parti de leur flexibilité (Simmons 2004; Papillon et Simeon 2004; Lazar 2004). Dans ce contexte administratif, la coordination est mesurée à partir du travail intergouvernemental effectué dans les nombreux forums sectoriels au Canada.

Finalement, le dernier article, au chapitre cinq, met l'accent sur la dimension des politiques publiques. Ainsi, la coordination politique est cette fois comprise comme l'harmonisation des priorités gouvernementales. La question posée est la suivante : les rencontres intergouvernementales mènent-elles à une diffusion des priorités exécutives? Plusieurs variables souvent perçues comme ayant un effet sur l'attention aux enjeux politiques, telle l'opinion publique, sont prises en compte dans le but d'isoler et de comparer l'effet de l'intensité des interactions intergouvernementales.

Finalement, ces trois mesures de la coordination politique, chacune ancrée dans des contextes différents, permettent de cibler l'importance des mécanismes intergouvernementaux sur les politiques publiques canadiennes. Chaque article ne se contente donc pas d'étudier uniquement le niveau politique ou le niveau administratif, mais cadre bel et bien l'interaction entre les deux niveaux, dans le but d'obtenir une lecture plus juste et complète des relations intergouvernementales au Canada.

## **2.3 Données et méthodes**

La plus grande contribution de cette thèse est son approche méthodologique. En effet, les inférences causales présentées dans les chapitres empiriques reposent sur des méthodes quantitatives, ce qui fait de cette recherche la seule analyse systématique de la coordination intergouvernementale du genre au Canada. Conceptuellement, par contre, la thèse relève des méthodes mixtes. Afin de mieux cibler la coordination intergouvernementale, une série d'entretiens semi-dirigés ont été conduits auprès de fonctionnaires et de sous-ministres de différentes provinces canadiennes. Les informations obtenues lors de ces rencontres ont permis de formuler des hypothèses plus précises qui ont ensuite été testées empiriquement à l'aide de

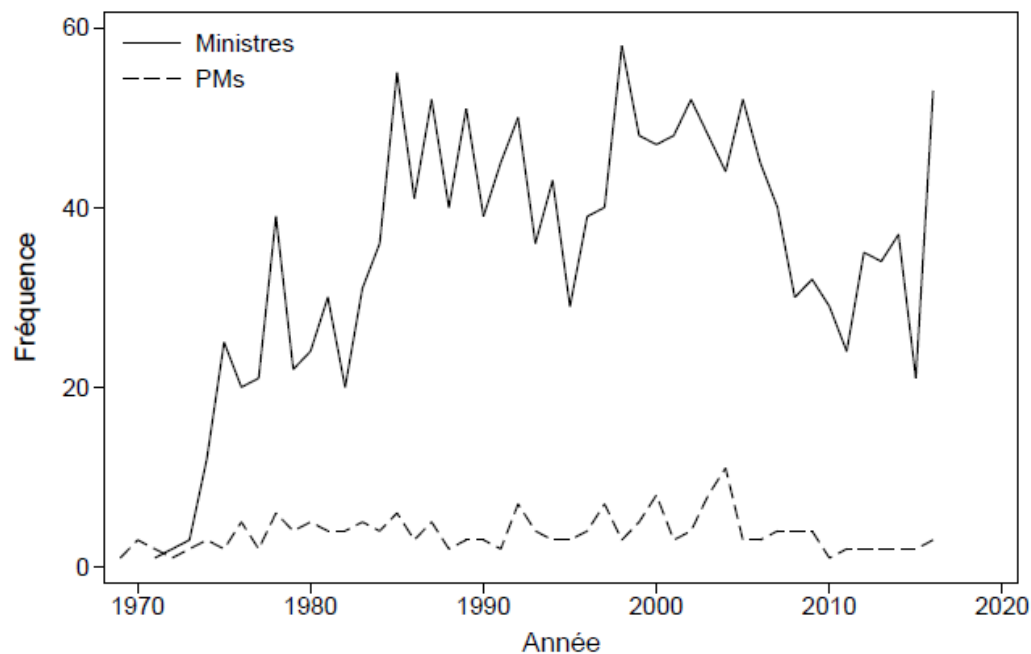
données quantitatives. Alors que les chapitres quatre et cinq sont quantitatifs, le chapitre trois utilise explicitement les méthodes mixtes en combinant une analyse de contenu, une analyse statistique et un compte-rendu d'entretiens. Cette section décrit l'approche méthodologique et les données empiriques employées dans la thèse.

Le point de départ de la recherche consistait en une vingtaine d'entretiens semi-dirigés auprès de sous-ministres, de sous-ministres adjoints, de spécialistes intergouvernementaux et de fonctionnaires sectoriels. Interroger ces participants a permis de mieux comprendre le travail intergouvernemental au Canada. D'une part, une meilleure connaissance des mécanismes et de leurs rôles a été acquise. Notamment, plusieurs intervenants ont relativisé le rôle des institutions formelles et leur forte présence dans les médias, et ont plutôt insisté sur la nature non-politique des relations entre fonctionnaires au quotidien. Cette exploration des rôles, des fonctions et des motivations de ces acteurs a permis de mieux saisir le déroulement des tâches intergouvernementales. Partant des décisions prises par les ministres lors de réunions jusqu'à la mise en œuvre orchestrées par les fonctionnaires, le processus de négociation intergouvernemental ne se situe ni exclusivement dans la sphère politique ni dans la sphère administrative, mais bien à l'intersection de celles-ci. Ces connaissances ont donc facilité la formulation d'hypothèses et le choix des méthodes les plus appropriées.

Mais ces entretiens avaient un autre objectif : contextualiser les résultats statistiques obtenus. Cette contextualisation est particulièrement utile dans le chapitre trois, où une partie qualitative fait partie de la démonstration empirique. À l'aide d'exemples précis, les répondants ont su illustrer la nature de l'interaction entre les niveaux politique et administratif, suggérant de nouvelles pistes à étudier pour mieux cerner l'IPC. Ces constats sont utilisés de manière plus informelle dans les chapitres quatre et cinq, puisqu'ils guident directement l'interprétation des résultats quantitatifs obtenus à l'aide des analyses statistiques. Autrement dit, bien que la thèse soit d'abord quantitative, les entretiens de recherche ont été non seulement un premier point de contact avec le domaine des relations intergouvernementales, mais ont également eu une influence considérable sur la stratégie empirique.

Les données principalement mises de l'avant dans la thèse restent toutefois quantitatives. Les trois chapitres empiriques étudient différentes dimensions de la coordination intergouvernementale, soit l'intersection entre le niveau politique, le niveau administratif et le niveau des politiques publiques. Ce choix a été guidé non seulement par les travaux de Inwood, Johns et O'Reilly (2011), mais aussi par l'existence d'une grande base de données : le registre des conférences du Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes (SCIC). Ce registre contient des fiches décrivant la majorité des rencontres intergouvernementales au Canada : au total, plus de trois mille fiches couvrent la période de 1969 à aujourd'hui. Chaque fiche contient de nombreuses informations, comme la date de la rencontre, sa durée, le type de rencontre (fédéral-provinciale-territoriale ou simplement provinciale-territoriale), le niveau concerné (premiers ministres, ministres, sous-ministres ou hauts fonctionnaires) et, s'il y a lieu, le communiqué émis à la suite de la rencontre ou autres publications pertinentes. La richesse de ces informations permet de visualiser les interactions intergouvernementales formelles de plusieurs façons : le niveau où se situent ces rencontres, leur évolution historique ou encore le secteur où se pratiquent les relations.

**Figure 2.1 Fréquence des rencontres intergouvernementales de 1969 à 2016**



La fréquence des rencontres permet de comparer le volume des activités intergouvernementales entre les niveaux politiques. La figure 2.1 présente la fréquence des rencontres entre premiers ministres, ainsi qu'entre ministres, pour la période de 1969 à 2016. Il est facile de constater l'importance des réunions ministérielles, comparativement à celles des premiers ministres. En effet, ces rencontres au sommet, qu'elles soient fédérales-provinciales ou interprovinciales, demeurent rares. Même si beaucoup d'attention leur est portée, notamment en raison de la couverture médiatique des chefs de gouvernement, la majeure partie du travail intergouvernemental s'effectue d'abord au niveau départemental. Ces statistiques descriptives justifient alors la nécessité de pousser plus loin l'analyse, notamment en prenant en compte les réunions entre sous-ministres, souvent plus administratives que politiques. C'est l'approche utilisée au chapitre cinq de la thèse, qui porte sur la réactivité des gouvernements aux réunions intergouvernementales.

La fréquence des rencontres en dit aussi long sur l'histoire politique du pays. Par exemple, la figure 2.1 un montre bien l'évolution de la fréquence des réunions ministérielles. Alors qu'elles se sont répandues durant les années 1970, les réunions ont été plus fréquentes dans les années 1980, entre autres en raison de la complexité de l'État et de la croissance inévitable des interdépendances. Outre une diminution soudaine des activités en 1995 due au référendum sur la souveraineté du Québec, les relations sont restées stables jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Stephen Harper. En effet, moins de réunions ministérielles ont eu lieu sous sa gouverne; seulement deux réunions des premiers ministres se sont d'ailleurs tenues en dix ans. L'élection du Parti libéral de Justin Trudeau suggère un retour à la normale, bien qu'il faudra plusieurs années avant de constater l'exactitude de ces propos. Ces données montrent qu'il est important de prendre en considération plus d'une variable. Malgré le faible volume de rencontres officielles, les relations intergouvernementales n'ont pas disparu. Plutôt, ces statistiques rappellent encore une fois la nécessité d'étudier les relations informelles entre fonctionnaires.

La pratique des rencontres diffère aussi entre les secteurs politiques. Alors que les interactions dans certains domaines politiques sont organisées au sein de forums, elles sont plus informelles pour d'autres domaines. Les données du SCIC permettent de constater l'évolution des activités dans chaque secteur, voire dans chaque forum. Le chapitre quatre de la thèse se penche

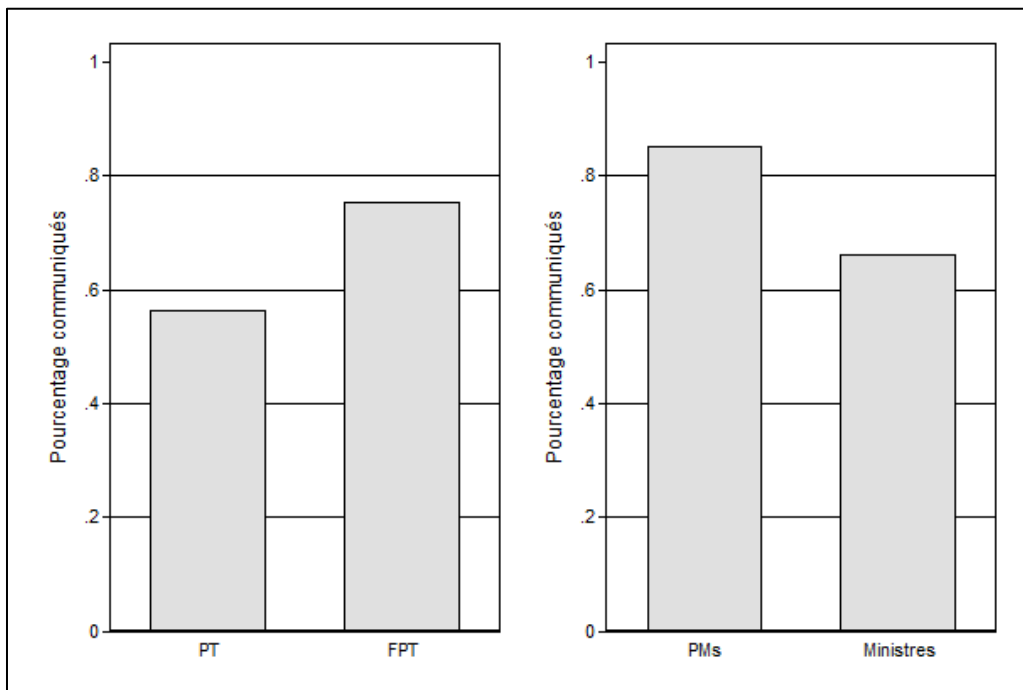


directement sur la question des forums intergouvernementaux. Alors que la littérature sur les institutions intergouvernementales étudie généralement un ou quelques forums sectoriels (Wallner 2014; Wood 2015; Simmons 2004), cette thèse est la première à recenser et à comparer l'ensemble de ceux-ci au Canada.

Les communiqués de presse présentent également une source essentielle d'information sur la nature des relations intergouvernementales. Émis après les rencontres de ministres et de premiers ministres, les communiqués font état des priorités intergouvernementales adoptées par l'ensemble des gouvernements canadiens. Leur contenu permet d'en savoir plus sur les éléments mis à l'agenda, les grandes orientations communes aux participants, la mise en œuvre de nouvelles stratégies multilatérales ou de nouveaux programmes, ou encore l'inventaire des activités à venir. Les communiqués facilitent ainsi l'évaluation du succès d'une rencontre : un court texte vantant simplement l'échange d'informations entre les participants suggère une rencontre moins fructueuse qu'un long communiqué énumérant les projets à venir. Certaines réunions omettent parfois de publier de tels documents, suggérant une impasse. Mais cela ne signifie pas toujours l'absence d'avancées majeures dans les discussions; une brève réunion précédant une rencontre plus importante ne publiera généralement pas de communiqué.

La figure 2.2 présente le pourcentage de communiqués publiés à la suite de divers types de rencontres. Comme le montre la partie gauche de la figure, les rencontres fédérales-provinciales-territoriales (FPT) donnent plus souvent lieu à la publication de communiqués que les réunions provinciales-territoriales (PT). Ceci s'explique par le fait que plusieurs rencontres interprovinciales précèdent des rencontres avec le gouvernement fédéral d'un ou de quelques jours. Ces réunions servent aux provinces à établir une position commune avant de négocier avec le gouvernement fédéral. De la même façon, les rencontres entre premiers ministres, souvent plus médiatisées, sont davantage suivies de la publication de communiqués que les rencontres entre ministres, souvent plus routinières.

**Figure 2.2 Communiqués intergouvernementaux**



Le troisième chapitre, qui pose la question du rôle de la partisanerie politique au Québec sur la coordination intergouvernementale, utilise concrètement ces communiqués. Une partie importante de la démonstration empirique repose effectivement sur une analyse de contenu des communiqués publiés sur le site du SCIC entre 1997 et 2015. Plus précisément, l'analyse couvre 134 communiqués intergouvernementaux comportant une note de bas de page où le Québec affirmait ne pas participer à une entente ou un programme. Une analyse de contenu de ces mentions d'exception permet de comparer la pratique adoptée par le PQ et le PLQ. Cette analyse montre que, si le Québec s'oppose parfois à des projets négociés dans ces réunions, la province reste très active sur le plan intergouvernemental.

Le quatrième chapitre teste l'effet de l'institutionnalisation des mécanismes intergouvernementaux sur l'IPC en comparant les différents forums ministériels canadiens en fonction de leur institutionnalisation. Cet article présente la mesure de la coordination intergouvernementale la plus poussée de la thèse. Cette mesure se base sur une analyse de contenu de 482 communiqués émis lors de rencontres intergouvernementales entre 1997 et 2014.

La coordination politique y est mesurée à l'aide d'un index formé de douze indicateurs dont, la définition de priorités politiques, l'octroi de tâches intergouvernementales aux fonctionnaires, l'adoption de rapports ou encore la création d'un programme. Il est possible de constater, grâce à l'analyse de ces communiqués, que la coordination n'est pas influencée par l'institutionnalisation des forums sectoriels.

Bien que les données du SCIC soient riches en information sur les rencontres intergouvernementales, elles ne portent que sur la dimension formelle des relations. Dans le but de mieux mesurer la coordination politique au Canada, trois autres sources de données ont été utilisées : le registre des accords intergouvernementaux du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC), une base de données sur les discours du Trône au Canada et des données sur l'opinion publique des Canadiens.

Les accords intergouvernementaux sont le résultat d'ententes entre les gouvernements au Canada, et sont ainsi une démonstration directe de l'activité intergouvernementale. Si les réunions formelles peuvent être vues comme des *outputs*, en ce qu'elles servent à faire le point sur les priorités politiques au pays, les accords représentent les *outcomes* (résultats). Le SAIC, un secrétariat québécois visant à gérer l'activité intergouvernementale, maintient un registre des accords signés par la province depuis 1922, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, mineurs ou majeurs. Autrement dit, chaque entente, grande ou petite, conclue entre le Québec et un ou plusieurs autres gouvernements au Canada est incluse dans le registre. Le chapitre trois utilise ces données pour tracer l'évolution de l'activité intergouvernementale du Québec. Il y apparaît que la province participe activement au fédéralisme canadien. De plus, les données montrent qu'avant l'arrivée de Jean Charest, qui a la volonté de réengager le Québec au sein du fédéralisme canadien, le parti au pouvoir avait très peu d'incidence sur le nombre d'ententes signées à chaque année, suggérant du coup que les politiques partisanes jouent généralement un faible rôle dans la conduite des relations avec le reste du pays.

Les discours du Trône, pour leur part, présentent les priorités politiques des gouvernements au pays. Les discours, normalement lus au début d'une session parlementaire, sont un bon indicateur des secteurs auxquels les gouvernements entendent accorder une importance accrue

au fil des mois suivants. Puisque les réunions intergouvernementales servent d'abord à établir des priorités communes entre les provinces et le fédéral, ces discours permettent de mesurer la réactivité des gouvernements aux décisions prises dans le cadre des rencontres. Autrement dit, si plus de rencontres ministérielles ont lieu dans un secteur donné, les gouvernements y portent-ils une plus grande attention dans les années subséquentes? C'est la question posée dans le chapitre cinq, qui s'attarde au rôle des rencontres intergouvernementales sur l'harmonisation des priorités politiques. Pour y répondre, les discours sont mis en relation avec les fiches des rencontres intergouvernementales du SCIC. Dans la base de données des discours, plus de cent mille quasi-phrases ont été codées, offrant une mesure de l'attention politique des différents gouvernements canadiens entre 1969 et 2009. Ces données utilisées dans le passé par Montpetit et Foucault (2012, 2014) ne permettent pas, seules, de mesurer les relations intergouvernementales. Par contre, en les combinant avec la base de données contenant des informations sur plus de trois mille rencontres intergouvernementales entre ministres et sous-ministres, il est possible de tester l'effet de la fréquence des rencontres sur l'attention aux enjeux et donc, en d'autres mots, la réactivité des gouvernements aux rencontres intergouvernementales.

Finalement, l'opinion publique est une variable souvent utilisée en politiques publiques pour expliquer l'activité gouvernementale. Elle est également parfois utilisée pour connaître la vision qu'ont les citoyens du fédéralisme (Cutler 2010; Fafard, Rocher et Côté 2010; Kincaid et Cole 2010). Dans le contexte du chapitre cinq, l'opinion publique peut également contribuer à expliquer l'attention politique des gouvernements à certains enjeux. Cette variable a donc été prise en compte à partir d'une question permettant de cerner l'enjeu politique le plus important pour les citoyens canadiens, disponible dans les sondages Environics entre 1987 et 2009. En combinant ces données aux discours du Trône et aux rencontres intergouvernementales, le chapitre cinq cherche à ne pas négliger d'autres facteurs dans la conduite de ses analyses.

## **2.4 Techniques d'analyse**

Les trois chapitres empiriques testent une série d'hypothèses en utilisant plusieurs techniques d'analyses distinctes. Bien que les chapitres comportent tous une dimension temporelle, l'analyse ne s'est pas limitée à un seul type de régression. Plutôt, chaque hypothèse est testée

en utilisant la technique statistique jugée la plus appropriée. Cette section décrit ces choix méthodologiques.

Le chapitre trois vise à comprendre la coordination intergouvernementale en fonction de la politique partisane. Pour tester l'hypothèse voulant qu'un parti nationaliste participera moins activement aux relations fédérales-provinciales, trois méthodes sont utilisées. Premièrement, une analyse de contenu des communiqués intergouvernementaux donne une idée de l'intention politique des gouvernements québécois. Deuxièmement, le nombre annuel d'accords signés par le Québec entre 1970 et 2015 est analysé à l'aide d'une régression temporelle. Des modèles utilisant un estimateur Poisson permettent de tester l'effet de plusieurs variables politiques sur le nombre d'accords, comme le parti au pouvoir et la fréquence des rencontres intergouvernementales. Plusieurs contrôles sont aussi utilisés, notamment la fréquence des accords signés aux années précédentes, le tout dans le but de modéliser le décalage temporel. Finalement, les entretiens de recherche servent à contextualiser les résultats et à comprendre les intentions et motivations des décideurs québécois dans leur façon de pratiquer les relations intergouvernementales.

Au chapitre quatre, la coordination effectuée lors des réunions ministérielles au sein des forums intergouvernementaux est mesurée à l'aide d'une analyse de contenu des communiqués publiés après les réunions. L'institutionnalisation est pour sa part caractérisée par deux aspects : l'existence d'un secrétariat et la fréquence moyenne des rencontres. Les données sont ensuite analysées à l'aide d'un modèle de régression multiniveau. Alors que la régression temporelle aurait pu être utilisée comme au chapitre trois, la régression multiniveau permet plutôt de contrôler pour la culture sectorielle. Autrement dit, les analyses de régression isolent l'effet de l'institutionnalisation sur l'étendue de la coordination au sein de chaque forum intergouvernemental.

Finalement, au chapitre cinq, l'effet des réunions ministérielles sur la définition des priorités gouvernementales est cette fois analysé à l'aide d'une autre technique : la régression transversale de séries temporelles (*time-series cross-sectional regression*). Pour bien comparer les différents secteurs, des régressions multiniveaux auraient pu être utilisées à la manière d'une

étude longitudinale (Singer et Willett 2003). Par contre, l'utilisation des régressions transversales est ici plus appropriée pour contrôler l'effet fixe des différentes provinces et du gouvernement fédéral. Les modèles permettent d'arriver à une conclusion fort intéressante : plus les ministres et sous-ministres se rencontrent dans un secteur donné, plus les gouvernements portent attention à ces secteurs.

En somme, la thèse contribue théoriquement à la littérature en étudiant l'effet des mécanismes intergouvernementaux sur la coordination des politiques à travers trois dimensions de l'*intergovernmental policy capacity*, soit la dimension politique, la dimension administrative, et la dimension des politiques publiques. De plus, elle contribue méthodologiquement au champ des relations intergouvernementales en présentant une recherche quantitative qui s'appuie sur des statistiques inférentielles, de multiples bases de données originales et diverses techniques d'analyses.

## **Chapitre 3 – The Uncooperative Cooperator: Quebec, Partisanship and Intergovernmental Relations**

Cet article a été soumis à la revue *Regional and Federal Studies*. Il a suivi une première ronde de révision et sera renvoyé sous peu.

In January 2009, Pauline Marois, leader of the Parti Québécois (PQ), a nationalist party in Quebec, called for the abolition of an interprovincial forum of premiers, the Council of the Federation (COF). She argued that it had weakened the province's voice in the country (Chouinard 2012). Two years later, she accused Jean Charest, Premier of Quebec and leader of the Parti libéral du Québec (PLQ), of promoting the 'federalist cause' by investing five million dollars in the Council. The PQ critic for Canadian intergovernmental affairs stood by Marois, calling the COF a useless institution. Then, in a surprising turn of events, Premier Marois met with her fellow provincial premiers in Halifax a mere two months after winning the general provincial elections in 2012. Marois participated at this COF meeting with enthusiasm, coming to an agreement with the other premiers on a series of priorities to 'ensure continued job growth and future economic prosperity' (Council of the Federation 2012). Eight months later, at the following COF meeting, Canadian premiers expressed serious concerns about the Canada Job Grant infringing on provincial jurisdiction over skills training and labour market programs (Council of the Federation 2013). Quebec journalists revealed that Marois herself led the charge, convincing other premiers of this potential danger (Dutrisac 2013). These events highlight how a nationalist party that had advocated for the abolition of a coordination mechanism could then turn around and use it to conduct intergovernmental relations in a fully cooperative manner. In light of this recent history, does partisanship have an effect on intergovernmental relations?

This question is especially relevant from a political perspective. In federations with important ethno-regional cleavages, nationalist parties often maintain conflictual relations with the central government (Gauvin, Chhim and Medeiros 2016). The same can be said of Canada, where Quebec provincial governments have typically alternated between separatist and federalist parties since the 1970s. PQ governments are often perceived as uncooperative and critical of the federal government, refusing any encroachment over its jurisdictional matters. PLQ governments, however, seem to have been much more involved in Canadian intergovernmental relations (IGR), as demonstrated by Charest's involvement in the COF.

But from a policy perspective this can be seen as a paradox, as constituent units maintain a high level of interdependence in most federations, regardless of the parties in power. In the last decade in Canada, provinces have become the most important generators of public



policy (Atkinson et al. 2013), thus creating important incentives to collaborate. As a result, policy interdependence exists in a variety of sectors. For instance, there exist multiple trade agreements regarding agricultural supply management systems, natural resources processing, energy services, transportation and even labour mobility. But the various orders of government also need to coordinate on issues that are not owned by any province, such as water and air quality. Even in social sectors, like education, provinces need to collaborate on curriculum equivalencies when Canadian students move across the country. In health care, they need to coordinate to develop an effective response to emergency wait times or to reduce generic drug prices. In all of these cases, provincial officials need to engage in intergovernmental relations, regardless of the party in power.

This paper examines the relationship between partisanship and Quebec intergovernmental activity from 1970 to 2015. The study relies on mixed methods: a content analysis of joint press releases, a statistical analysis of signed agreements and qualitative interviews with sectoral deputy ministers and intergovernmental officials. The findings show that Quebec's participation in collaborative federalism is very stable. While it expanded under Jean Charest's leadership of the Liberal party, intergovernmental activity was not seen to vary according to partisanship. Under both separatist and Liberal governments, Quebec has continually defended its traditional positions in intergovernmental meetings, while continuing to engage in policy coordination. The article argues that this is mainly due to the fact that mediatized meetings between first ministers or cabinet members are not representative of the general state of relations between government officials. A better measure of intergovernmental relations would be the contacts between public servants that know and trust each other, rather than interaction at higher levels where politicization is more important.

This paper is divided into four sections. First, the literature on intergovernmental relations and partisanship is reviewed. Second, the study looks at the history of Quebec politics within the context of Canadian federalism. Third, an empirical section explains the measures and techniques that were used to answer the question. In the fourth section, a combined analysis of intergovernmental communiqué data, statistical analyses of Quebec's intergovernmental

relations and qualitative interviews find no empirical evidence that party politics influences participation in Canadian intergovernmental relations.

### **3.1 Politics and Policy in Intergovernmental Relations**

Quebec is often perceived to be uncooperative in Canadian intergovernmental relations, especially under separatist governments. In an analysis of the Social Union Framework Agreement (SUFA)—a major multilateral agreement negotiated and signed by first ministers in 1999—Noël (2000) depicted federal-provincial relations as ‘collaborative federalism with a footnote’, since all provinces except Quebec agreed to this common framework for negotiating programs. Indeed, the Parti Québécois (PQ) government expressed its disagreement in various joint press releases. This was often done by adding a footnote or asterisk mentioning that the province shared the objectives of the SUFA but chose to opt out of it. According to Noël, such ‘collaborative federalism’ could not be called a success if it excluded Quebec. It also demonstrated a deeper problem in the Canadian federation: ‘There is no doubt that the absence of Quebec from many of the compromises reached by other governments in many intergovernmental policy developments of the rebalancing era is more consequential than the footnote attached to each of these intergovernmental agreements implies’ (Simmons 2004, 274).

To understand intergovernmental relations in terms of executive politics, emphasis needs to put on the role of partisanship. In recent years, the comparative federalism literature has found party congruence—that is the degree to which governing parties share organizational linkages across subnational units—to be an important factor in the practice of intergovernmental relations in federal systems (Thorlakson 2009; Bolleyer, Swenden and McEwen 2014). To be precise, this body of research argues that high party congruence among subnational units creates an incentive for more institutionalized contacts, which in turn leads to more effective intergovernmental arrangements (Bolleyer and Bytzek 2009). In other words, coordination is easier to achieve between party cousins than between traditionally opposed parties. Conversely, party incongruence should make it much harder to achieve coordination. This finding is somewhat supported in Canada, as ‘various facets of partisanship can be used to resolve differences and facilitate cooperation’ when intergovernmental conflicts exist between party cousins (Esselment

2012, 703). As a result, a governing separatist party should logically hinder potential for policy coordination.

However, the effect of partisanship in Canadian federalism is limited for three reasons. First, federal-provincial party integration is very low. While the PQ shares similar programs and organizational aspects with its federal counterpart, the Bloc Québécois, the same cannot be said of other parties. The most integrated party in Canada, the New Democratic Party (NDP), is not present in Quebec. Furthermore, links between the Liberal Party of Canada and the Quebec Liberals (PLQ) have been weak, starting with an organizational separation in 1964 (Rayside 1978). Since then, PLQ manifestos are often more aligned with those of the federal Conservatives than the federal Liberals (Lemieux 2008). Bolleyer (2011) also finds party congruence to be stronger between provinces than with the federal government, hinting that arrangements are easier to achieve on a horizontal basis than on a vertical one.

The second reason for partisanship's limited effect on Canadian IGR is the dependency of these relations on executive styles (Bernier, Brownsey and Howlett 2005; Strangio, Hart and Walter 2013). Already in the 1980s, Aucoin (1986) argued that prime ministers exercised different governing styles: Mulroney—leader of the Conservative party—tried to increase control over the federal bureaucracy by centralizing political appointments in the Prime Minister's Office (PMO) in order to neutralize potential bureaucratic 'policy partisanship'. McRoberts (1997) also attributed much of the country's major constitutional evolutionary context to Pierre Trudeau's style and vision at the head of the Liberal Party of Canada. Prime Ministers have important power in that they can shape the political agenda and can even choose to tackle specific issues on their own (Dowding 2013). In the intergovernmental arena, this means they can 'steer the ship' and influence both negotiations and general relations. From 2006 to 2015, Harper's Conservative government preferred bilateral relations with individual provinces to large-scale multilateral agreements that contribute to national unity (Gauvin 2012). In Quebec, Liberal Premier Charest also insisted on the need for increasing interprovincial relations.

The third reason for Canada's strong IGR record—despite provincial partisanship—is the fact that the higher party officials of the provincial governments are not necessarily the major players

in IGR. Recent American federalism literature points to the role of public officials in IGR due to their proximity to program implementation. These actors are also more motivated by problem-solving than politics, as Agranoff (2007, 271) explains, '[Intergovernmental management] involves the solving of problems through networks of actors, primarily the work of administrators'. This increased role of officials, the professionalization of their functions and the emergence of intergovernmental specialists are not limited to the US. In the European Union, informal networks of bureaucrats have been instrumental in negotiating and adopting legislation (Reh *et al.* 2013). These studies find that informal relations between officials increase policy coordination capacity. Relations at this level are therefore less political than what is portrayed in formal, mediatized venues.

Similar patterns exist in Canada. Researchers have found First Ministers Meetings to be the weakest link of intergovernmental relations (Papillon and Simeon 2004). Rather, much intergovernmental activity takes place in the less politicized sectoral meetings, with hundreds of meetings of line department ministers occurring every year. These meetings are mainly organized through relations between bureaucrats, with administrative staff exchanging thousands and thousands of phone calls or emails to carry out intergovernmental tasks (Johns, O'Reilly and Inwood 2007). As Quebec intergovernmental officials explained: 'Relations between public servants in IGR offices do not necessarily seem to be affected by the strained relationships that can exist at the political level' (Adam, Bergeron and Bonnard 2015, 153). This managerial aspect is very important, as often, these officials conduct negotiations on a variety of technical issues and play a major role in maintaining intergovernmental relations in Canada.

### **3.2 Quebec's Intergovernmental Politics**

Quebec's current position with regards to Canadian federalism can be traced back to Jean Lesage's Liberal government in the 1960s. Federalism was then conceived as a product of dualism; a compact between French and English Canadians (Rocher and Smith 2003). In this context, Quebec nationalism in the 1960s helped to construct this intergovernmental framework. Lesage presented his party's position in his budget speech of 1961: 'The Province of Quebec will protect its rights and powers, as granted by the Constitution. But we also want to act to the

full measure of these rights in order to promote the well-being of our society in all matters that fall under our jurisdiction. But this will not be done in isolation' (Morin 1994, 151). The Quebec Ministry of Federal-Provincial Relations was created that same year. In 1967, the department became the Ministry of Intergovernmental Affairs and included an international relations office. Under this setup, Quebec was sending the message that it wished to deal with other governments the same way it would with other countries. This was evident throughout the negotiations of the Canada Pension Plan (CPP), a federal program in which Quebec refused to participate, as it was creating its own parallel pension plan. This decade prompted scholars to study Canadian federalism in terms of federal-provincial diplomacy (Simeon 1972). The department would later split in 1984, with the international relations office getting its own department, while federal-provincial relations became the jurisdiction of the Secretariat of Canadian Intergovernmental Affairs (SAIC).

With the arrival of the first PQ government in 1976, Quebec reaffirmed its intention to protect its jurisdiction from federal encroachments. The party designed a sovereignty-association project in which Quebec would become a country while maintaining an official association with Canada through common institutions. Though the project was rejected, nationalism remained important to Quebec politics. The Quebec liberal party also showed strong nationalistic tendencies in its conception of IGR. In April 1978, with Claude Ryan became leader of the PLQ, a committee was created to advise the party on constitutional matters. The resulting *livre beige* of 1980 advocated for a renewed constitution that would recognize Quebec's status and the equal rights of French-speaking Quebecers. It would also limit federal power over IGR by creating a Federal Council through which relations could be centralized, but without eliminating intergovernmental meetings: 'Meetings of government leaders as well as sectoral ministerial meetings are increasingly important and necessary under Canada's federal regime' (Parti Libéral du Québec 1980, 56). But more importantly, it reaffirmed the provinces' exclusive jurisdiction in a number of matters, including social services, culture, health and education. Ryan reiterated the importance of protecting these matters in a 2004 document: 'As stated by all its leaders to this day, the [Quebec] Liberal Party has stressed that in addition to being a province in the legal sense of the term, Quebec forms a distinct society in many regards' (Ryan 2004, 75).

This position, shared by the various PQ governments, could shed some light on why Quebec systematically amended joint press releases in the SUFA negotiations with footnotes. As Joseph Facal, then PQ minister of intergovernmental relations, explained, Quebec tried to be consistent with its core principles and historical demands of respect for the founding dualism of Canada, but would not practice an empty-chair policy (Warriner and Peach 2007, 158). Intergovernmental officials from Quebec share this vision: ‘From Quebec’s point of view, great importance is placed on the constitutional framework, and there is a reluctance to accept the idea that intergovernmental practices may serve to bypass it’ (Adam, Bergeron and Bonnard 2015, 164).

But are these footnotes indicative of a lack of participation? As Brock (2005) explains, in the 2004 Health Accord negotiations, Quebec shared the overall objectives of the accord, but refused to report to the federal government. In the Child Care negotiations of 2004-2005, the federal government’s reporting requirements again caused conflict with the Quebec government (Esselment 2012, 715). However, Quebec is often willing to share expertise and best practices, raising the question of the extent of Quebec’s non-participation. The intergovernmental staffs that support all negotiations and their constant contact in a variety of sectors might lead to more collaboration than expected, even when footnotes are included in communiqués.

A major shift in IGR policy occurred with arrival of Jean Charest as premier of Quebec in 2003. In the years preceding his election as premier, Charest mandated constitutional expert Benoît Pelletier to head a new PLQ committee on the political and constitutional future of Quebec. The final report advocated for Quebec to become a leader in Canadian IGR by focusing on ‘interprovincialism’ to ensure Quebec’s status as a nation would be respected (Parti libéral du Québec 2001). This nationalist document corresponded with the province’s traditional stance on IGR, but evoked a mindset more open to collaboration. As a result, Charest and Pelletier, by then minister of intergovernmental affairs, worked with other provincial premiers to create the Council of the Federation, an institution allowing premiers to present a common front when negotiating with the federal government.

Charest's leadership didn't mean the end of nationalist politics. But it encouraged provincial collaboration, resulting in a higher level of intergovernmental activity. The rationale of this open IGR policy was to keep the federal government in check. Explaining his vision of federalism, Charest himself wrote: 'I strongly believe that Canada must renew with the spirit of federalism and turn away from centralist temptations' (Charest 2005). Moreover, even though the Quebec Liberal party's electorate is for the most part federalist (Medeiros, Gauvin and Chhim 2015), it has an electoral incentive to be perceived as nationalist (Richez and Bodet 2012). This is why it has maintained a position of neutrality and ambiguity towards the federal government (Lemieux 2008). In light of this, partisanship should not have a marked effect on Quebec's intergovernmental activity. As Facal said, in the context of negotiating the SUFA, 'There is a strong continuity in positions from one government to another with only little variation' (Warriner and Peach 2007, 160). A federal staffer echoed the same sentiment when remembering the childcare negotiations of 2004 and 2005: 'I think any provincial government in Quebec of any stripe would've acted the same way. They act the same way on any federal-provincial file no matter what it is' (Esselment 2012, 715).

This review of Quebec's intergovernmental politics highlights two important things. First, both the Parti Québécois (PQ) separatists and the federalist Quebec Liberals (PLQ) share a common nationalist position when dealing with Canadian IGR. However, they differ in the methods they use to protect Quebec's jurisdiction. While the PQ sees separation as a solution, the PLQ sees federalism as an opportunity to keep the federal government in check. Second, personality is important. While maintaining the province's historical position on constitutional matters, Jean Charest vowed to renew federalism and increase interprovincial relations. Intergovernmental activity should therefore have increased under his years in government.

### **3.3 Methodology**

In order to assess the extent of Quebec's participation in the intergovernmental arena, this study uses mixed methods, drawing on three largely different sources of data: joint press releases that include exception statements for Quebec, intergovernmental agreements signed by the province, and a total of 19 semi-structured interviews conducted with intergovernmental officials and

deputy ministers between 2013 and 2014. These interviews are used to contextualize the findings in the next section.

Line departments are where most intergovernmental work is conducted in Canada. Sectoral meetings often happen at least once a year, depending on policy sectors. Ministers might meet face-to-face only once a year, while their deputy ministers might meet two to three times a year, including at ministerial meetings. At lower levels, associate deputy ministers might meet or make contact through conference calls more often, up to a dozen times a year, and department policy directors often maintain contact throughout the year. Ministerial meetings still belong in the political arena, as opposed to meetings of lower-level civil servants, but each meeting is fully supported and prepared by intergovernmental staffs that stay in constant contact over time. During meetings, ministers negotiate political priorities relevant to their sector and task their intergovernmental staff with a series of assignments. These can be to develop common reports, to engage with stakeholders, to prepare agreements, and so on.

At the conclusion of a conference, which may have lasted one, two or even three days, ministers usually emit a joint press release stating the priorities that have been defined and the goals the different jurisdictions will work towards until the next meeting. Therefore, through their press releases, ministerial meetings provide a rather unique measure of intergovernmental coordination. As Bakvis, Baier and Brown (2009, 114) mention, ‘Outside observers who know how to parse communiqués often find them useful as indicators of the progress being made, the participants’ commitment or consensus, and the direction in which a policy area may be heading’. It is in these communiqués that Quebec typically highlights its disagreement or neutrality through the use of specific language such as ‘Except Quebec’ or a more elaborate footnote, often in the form of an asterisk.

The Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS) serves most intergovernmental meetings in Canada. Created in 1973 in Ottawa, it provides support for intergovernmental meetings in terms of organization and distribution of material. Its website contains a public



archive and conference filing system<sup>1</sup> that includes detailed information for each meeting, starting back in 1997. Such information includes the date of the meeting, its location, duration, level of activity (e.g. ministers, deputy ministers, etc.) and, when available, any communiqués or other documents such as background papers or reports. Using this database, 512 intergovernmental communiqués were extracted for the period 1997-2014, of which 134 included a footnote or a Quebec exception.

**Figure 3.1 Intergovernmental Communiqués and Quebec Footnotes**

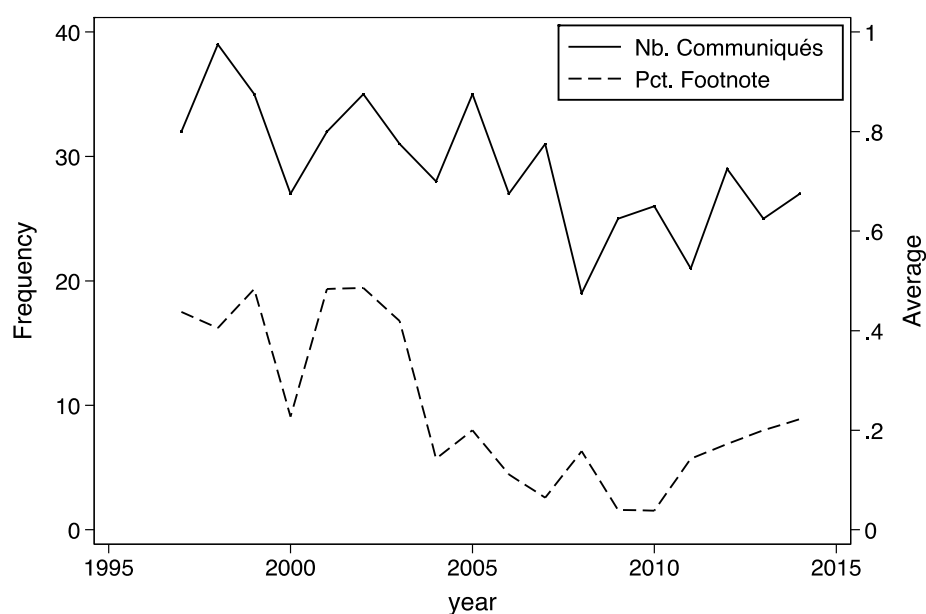


Figure 3.1 presents the number of these exception statements relative to the number of meetings in which Quebec participated that published a communiqué. The left axis of the figure pertains to the solid line and presents the yearly number of total intergovernmental press releases. The right axis pertains to the dotted line and provides the percent of communiqués that included a footnote every year. As can be seen, the number of communiqués is relatively constant over time. The percentage of footnotes, however, has fluctuated and seems to have diminished over the years. While almost fifty percent of press releases included Quebec exceptions in some years of the late 1990s, the average fell to under twenty-five percent for the 2003 to 2014 period.

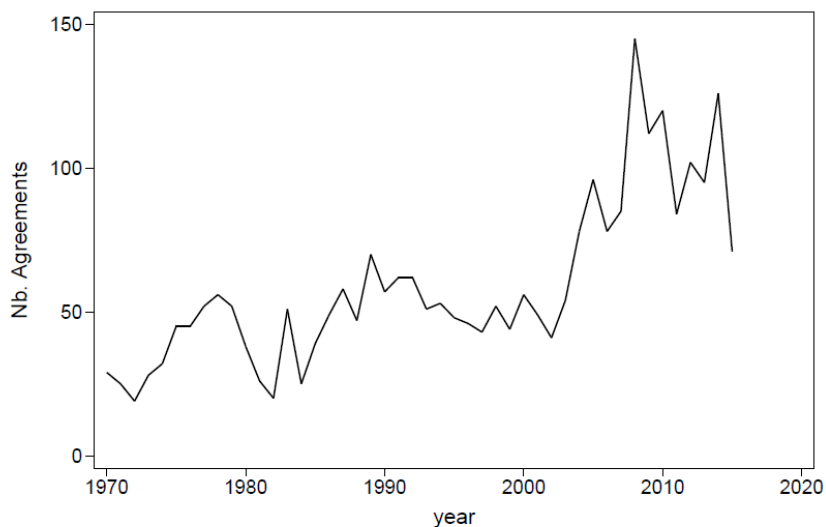
<sup>1</sup> It must be mentioned that while the majority of meetings are served by CICS, not all of them are. For instance, Finance ministers' meetings are not served by CICS and therefore the website does not contain files for these meetings. The federal ministry of Finance serves these conferences.

To study the scope of these exceptions, a content analysis of each footnote was conducted. The logic behind the analysis is that while all footnotes describe the exception as a refusal to fully participate, there might be variation in the strength of the refusal. In other words, there might be hints that the province is actually willing to collaborate outside the scope of a specific agreement that it refuses to sign. Hence, to compare these statements, a series of eight measures were created to form an index. The index measures the tone of the footnotes, ranging from overly negative statements suggesting a high level of conflict and competition to statements that are fully open to collaboration, for instance outside the agreement. In the coding process for these eight variables, each statement was assigned a zero if the variable was not present and a one if it was. Four variables contributed negatively (towards conflict) to this index. The first measured whether or not the statement mentioned Quebec's refusal to participate. The second indicated a mention that the matter in question was of Quebec's exclusive jurisdiction. The third was a clear expression of conflict, such as a stated disagreement with the federal government, a criticism of the latter's vision of intergovernmental relations, etc. Finally, the last variable was a mention stating that Quebec was absent from the meeting altogether.

Conversely, four variables contributed positively (towards collaboration) to the index. The first measured whether or not the statement mentioned that Quebec shared the program or agreement's values, goals or objectives. The second was a willingness of Quebec to share expertise and best practices. The third was a statement showing Quebec to be a leader or recognized as contributing to the program or agreement. Finally, the last variable was an expression of Quebec sending an observer to meetings it did not attend in order to be kept informed of any development in negotiations and intergovernmental work. After coding each statement, the four 'conflict' variables were subtracted, while the four 'collaboration' variables were added together. Each statement was then placed on a -1 to 1 scale, with 0 representing a neutral exception statement, negative values representing a conflictual statement and positive values a collaborative statement. All joint press releases issued between 1997 and 2014 that included an exception or footnote were attributed such a score and can thus be compared over time.

The second indicator of intergovernmental activity used in this analysis is the number of agreements signed by Quebec each year. Intergovernmental agreements come in many forms. They can be large, multilateral agreements, but can also be called contribution agreements, memoranda of understanding (MOU), letters of intent or agreements on principle, etc. Their main purpose is normally to coordinate and finance policy initiatives, but can also serve to outline cooperative mechanisms. They usually involve a time frame, along with a steering committee that serves to report on the activities. Agreements can be multilateral agreements signed during meetings, but these are rare. Most agreements signed each year are bilateral, with a majority of these agreements signed between the federal government and the provinces (Poirier 2003, 428). In Quebec, all agreements need to receive cabinet approval before entering into force (Adam, Bergeron and Bonnard 2015). Because of this, they are managed by a central intergovernmental agency, the Secretariat of Canadian Intergovernmental Affairs (SAIC). On its website, the SAIC maintains an inventory of all intergovernmental agreements since 1922. To give an idea of the scope of such meetings, Quebec has signed close to 3000 agreements since that year. Figure 3.2 presents the evolution of these agreements over time. The trend is somewhat consistent from 1970 to the early 2000s. However, intergovernmental activity seems to have almost doubled in the 21<sup>st</sup> century, potentially a result of the premiership of Jean Charest.

**Figure 3.2 Frequencies of Quebec Agreements, 1970-2015**



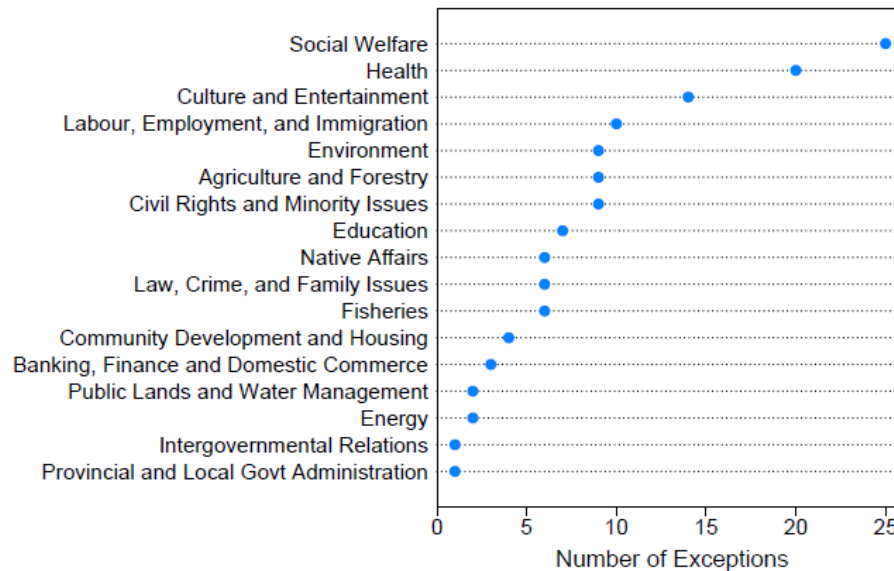
Regression is used to analyse these data. Since the time-series uses count data, an autoregressive Poisson model was chosen for the analyses. Also known as the PAR(p) model, it estimates a Poisson model that allows for autocorrelation and overdispersion. Recent development in time-series count-models find autoregressive Poisson models to be very robust (Brandt and Williams 2001), especially when using political science data that does not rely on forecasting (Fogarty and Monogan III 2014). The models use the number of sectoral meetings of ministers and deputy ministers in Canada every year as the main independent variable. The number of ministers and deputy ministers was combined to account for as much administrative interaction as possible. These data were compiled using the CICS database. The model therefore tests whether more intergovernmental meetings (outputs) lead to more intergovernmental activity (outcomes) for Quebec. In order to test the partisanship hypothesis, two party variables are included. The federal party variable is coded 1 for Liberals and 0 for Conservatives. The provincial variable is coded 1 for PQ and 0 for PLQ. It can therefore also test if there are statistical differences in intergovernmental activity between parties. Finally, to test the effect of party leader personality, a control was added to account for Jean Charest's tenure as premier, from 2003 to 2012. Autoregressive terms (lags) on the number of agreements are also added, according to autocorrelation analyses.

### **3.4 Findings**

Are intergovernmental relations influenced by partisanship? The findings fail to provide compelling evidence that this is the case. Figure 3.3.1 in the previous section showed that overall, only a quarter of communiqués included exceptions for Quebec in the period 1997-2014. Furthermore, the frequency of these exceptions is not constant over the years: it was higher in the late 1990s than in the following years. To provide further context to these asterisks, Figure 3.3 compares the number of exceptions by policy sector. As can be seen, the footnotes are not equally distributed across sectors. Rather, they are concentrated in only a few domains. The two sectors that see the biggest number of such exceptions are, without surprise, social services and health. These are much politicized and are the source of the two biggest intergovernmental agreements of the past twenty years: the Social Union Framework Agreement

(SUFA) and the 2004 Health Accord. More importantly, along with culture and entertainment, they represent matters that fall into Quebec’s exclusive jurisdiction. Given Quebec’s traditional approach to intergovernmental relations, which is shared by both the PQ and the PLQ, governments can be expected to be more protective of these sectors.

**Figure 3.3 Number of Exceptions by Policy Sector, 1997-2014**

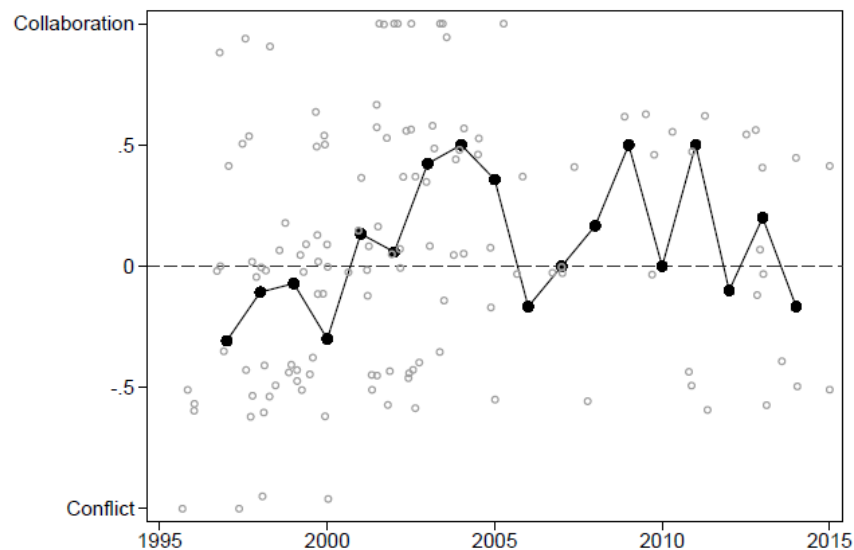


Interestingly, half of the meetings between social services ministers that took place during the 1997-2014 period occurred between 1997 and 1999. These meetings were mainly held to prepare and negotiate the SUFA. Accordingly, two thirds of exceptions for that sector were made in these three years. Actually, all sixteen meetings that occurred in those years included asterisks with regards to Quebec, suggesting that the province was very protective of this sector. A closer look at the text of those asterisks provides further support to this claim. Indeed, most of them mention the fact that Quebec did not sign the SUFA, thus declining to participate in specific social policy initiatives. Another trend is that Quebec shared most objectives identified in meetings, but wished to maintain its exclusive power on the matters under discussion. For instance, ‘Quebec Minister Pauline Marois affirmed that, while sharing essentially the same goals, the Government of Quebec does not intend to adhere to the federal-provincial-territorial approach to social policies’ (Ministers of Social Services 1998). Or even: ‘The Government of

Quebec agrees with the objectives of the National Children's Agenda, but has decided not to participate in its development' (Council on Social Policy Renewal 1999). In fact, most exceptions related to social services from this period are very similar to these two statements. For the most part, they are variations on the idea that Quebec did not participate in the SUFA because it wished to maintain control of the policies that fall under its exclusive jurisdiction.

The content analysis of these exceptions also provides interesting nuances. While it could be expected that such footnotes consistently suggest lack of participation on the part of Quebec, such is not always the case. Figure 3.4 presents the result of this analysis. All statements range from tending towards conflict to being open to collaboration. Of course, all footnotes are first and foremost intended to distinguish Quebec from other jurisdictions. No exceptions can therefore be seen as pure collaborative statements; if they did, they would not constitute an exception. However, if Quebec's approach to IGR was to apply exceptions to all communiqués indiscriminately, these exceptions would generally be expected to express opposition to collaboration. But such is not the case. The hollow grey dots represent the score for each statement over the years. The black dots and line present the annual average of the score and trend over time.

**Figure 3.4 Content Analysis of Exceptions**



Note: Random jitter was applied to the grey data points to prevent stacking and facilitate visualization.

As can be seen from the figure, exception statements are, on average, far from being opposed to collaboration. Rather, the computed averages generally hover around the neutral point, with some years being more skewed towards collaboration. This indicates that in many cases, Quebec was open to different forms of collaboration that did not involve, for instance, reporting mechanisms. The figure also demonstrates that, while the number of exceptions and footnotes fell under the Charest government, they were not exclusively negative under the PQ. Finally, this data also supports the idea that there were very few extremes. Over the years, as the number of footnotes fell, the remaining exceptions were skewed towards the centre of the scale; however, some negative statements were still issued under the PLQ. This supports the idea that, although the PLQ might have been less conflictual than the PQ, it was still being assertive with regard to maintaining jurisdictional authority.

**Table 3.1 Regression Analysis of Quebec Agreements, 1970-2015**

	Model 1		Model 2		Model 3	
Nb meetings	0.01**	(0.01)	0.01	(0.01)	0.01	(0.01)
Parti Québécois	-0.13	(0.11)	-0.30**	(0.10)	-0.09	(0.10)
Liberal Party of Canada	0.02	(0.13)	-0.23*	(0.10)	-0.34**	(0.10)
Charest government					0.39**	(0.12)
QC Agreements <sub>(t-1)</sub>	0.42*	(0.20)	0.38*	(0.14)	0.35*	(0.17)
QC Agreements <sub>(t-2)</sub>	0.07	(0.20)	0.16	(0.15)	0.27	(0.18)
QC Agreements <sub>(t-3)</sub>			0.33*	(0.15)	0.26	(0.20)
Intercept	3.49***	(0.18)	4.19***	(0.18)	4.15***	(0.20)
N	31		43		43	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.36		0.62		0.58	

Note: Standard errors in parentheses. \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

While asterisks provide an interesting look at possible refusals to participate, they constitute but one indicator of intergovernmental activity. Another indicator is the total number of agreements signed by Quebec each year. Premier and ministerial meetings and conferences set the tone and lead staff to engage in collaboration between these meetings. Sectoral and provincial intergovernmental collaboration can thus lead to the signing of multiple agreements. Table 3.1 presents the results of the regression analysis on the number of agreements signed by Quebec as listed in the database of the Quebec Secretariat of Canadian Intergovernmental Affairs.

The first model tests the effect of partisanship on intergovernmental meetings from 1970 to 2003, the pre-Charest period. The findings show that, when all other variables are constant, sectoral meetings have a statistically significant effect on the signing of agreements, as an increase in the number of meetings is shown to result in an increase in the number of agreements signed. To be precise, an exponentiated coefficient produces an incidence risk ratio of 1.004, suggesting that for each new meeting there would be an expected 0.4 percent increase in the probability that the associated agreement would be signed. Given this model, an substantive interpretation of these risk ratios means a year with 50 meetings would lead to 42 agreements, while a year with 100 meetings would lead to a predicted 53 agreements. Interestingly, neither party variable has a statistically significant effect for this period. The model suggests that from 1970 to 2003, whether the federal government was Liberal or Conservative had no distinguishable effect on the number of agreements signed, just as PQ governments did not sign fewer agreements than the PLQ. An autocorrelation analysis resulted in two autoregressive terms being included for this period. As can be seen, the first lag is statistically significant, pointing to a strong association between the number of signed agreements in any given year and the year preceding it.

The second model includes full coverage of the collected data from 1970 to 2015. Starting in 2003, it would seem that the number of intergovernmental meetings does not hold as much significance as other variables in explaining the distribution of signed agreements over the years. Without controlling for the specificity of the Charest government and its intergovernmental agenda, the model states that the PQ is less likely to sign agreements than the PLQ. Likewise, Quebec was also less likely to sign agreements under a Liberal federal government than a Conservative one. The third model controls for Charest's leadership style in the period from



2003 to 2012. As expected, under Charest, Quebec was much more likely to sign agreements. Actually, the exponentiated coefficient produces an incidence risk ratio of 1.48, suggesting that during this period, Quebec was 48 percent more likely to sign agreements. The model predicts that, with all other variables constant, the baseline number of signed agreements is 63. Under the Charest government, this number increases by 30.

Overall, the models show that many factors can contribute to Quebec signing agreements. Prior to Charest's commitment to make Quebec a leader in IGR, there were few differences between the political parties with regard to their willingness to sign agreements. Instead, the more Quebec participated in meetings, the more it signed agreements, regardless of which party was in power at either the provincial or federal level.

### **3.5 Quebec's Intergovernmental Relations Revisited**

This article aims to assess the role of partisanship as it affects Quebec's participation in Canadian intergovernmental relations through the analysis of footnotes and agreements. The findings provide no substantial evidence of such an effect. Semi-structured interviews with government officials of various levels also found that communiqué footnotes were not always indicative of policy failures. One interviewee explained how asterisks are sometimes more for show than for substantial reasons:

Asterisks that say a province is not participating are supposed to be used for a really good reason. And that's true for Canada Job Grant, when Quebec said, 'We're opting out, we're doing our own thing'. But for health care? We're still working with them; we're going to work on locking on wait times; we are all working on wait times! They just need to make it seem like we're respecting them, that there is recognition that they have a different system, that there are thirteen health care systems in Canada, not just one.

Another provincial official expressed the same idea: 'They participate. They participate fully, positively, collaboratively in all of our work, up to and including deputy ministers. When it comes to ministerial statements, there's another reality at play. And it's not always an asterisk

or “Except for Quebec”. In a number of areas, it’s complete agreement’. Another environmental official also pointed to Quebec’s important involvement in intergovernmental work: ‘People from Quebec have always been courteous and respectful at committee tables and do more heavy lifting than most of us. And they will throw in more resources, as they typically have more resources to bring to bear’. A deputy minister said this was also true of social services and economic issues: ‘They are more passionate; they are more engaged’.

The main reason for this apparent stability of relations is the work being done by intergovernmental and sectoral staff. Even for premiers’ meetings, much of the work is done in advance. Intergovernmental officials contact each other months before a meeting in an attempt to put together standardized briefing notes so that the premiers are made aware of the issues that are likely to be raised by their colleagues. In the case of sectoral meetings, communiqués are usually drafted by department officials ahead of time and have been vetted by political staff and central IGR agencies before the meeting occurs. Even though these communiqués might change, the principles that have been discussed over countless phone calls and emails remain the same. One intergovernmental official from Manitoba explained how even conflict with the federal government doesn’t affect relations: ‘When that sort of negative activity is taking place, it becomes very important that the officials are working behind the scenes to say, “You know, that’s all happening for the show, but we’ve got to do the day-to-day business.” And so we continue on our work’.

It’s clear from the data that intergovernmental activity in the province has been stable between 1970 and 2003, regardless of which party was in power. Under Charest, from 2003 to 2012, intergovernmental relations improved, but footnotes were still occasionally issued in press releases. Furthermore, interviewees expressed that they had not seen any major changes during the PQ’s nineteen months in power from 2012 to 2014. While some pointed out that the PQ administration seems to be more vocal than the Quebec Liberals, all mentioned that PQ ministers and officials maintained relations and continued to work cooperatively. One environmental official even expressed that ministers and staffers were anxious to see Daniel Breton—environmental activist and PQ minister for the environment—come to an environment ministers

meeting in Lake Louise in 2012 to negotiate a Canada-wide agreement on air quality that would require a lot of collaboration.

In the end, he was one of the most positive voices around the Council. ‘It’s the right thing to do,’ he said. He was very pragmatic. And we had a lot of French Quebec media calling in and they kept poking, saying, ‘Say something bad, say something bad’. But no, he was sitting here with Minister Prentice saying, ‘This is good, this is positive, we’re working together because air doesn’t respect boundaries.’

Finally, the findings reiterate that intergovernmental relations are first and foremost a story of people. At higher levels, relations are mediatized and seem to play out in terms of politics. These meetings are, however, supported by informal networks at lower levels, where connections are more durable and therefore more conducive to trust ties. This leaves Canadian intergovernmental relations, and Quebec’s place in these relations, to be much more cooperative than expected.

## **Conclusion**

This study exposed a puzzling situation that exists in Canadian politics: a nationalist party that willingly participates in intergovernmental mechanisms. This goes contrary to literature on party congruence, which suggests compromises should be more easily achieved between party cousins than ideologically opposed parties. In Canada, this implies that a nationalist party should have much more difficulty dealing with other governments than congruent parties. However, the findings indicate that there is very little evidence that partisanship has such an effect in Canada. On the contrary, there seems to be very little distinction between the amount of intergovernmental activity under the Quebec Liberals and the PQ, at least until the arrival of Jean Charest.

These findings suggest that intergovernmental *policy* should not be given less attention than intergovernmental *politics*, and this for two reasons. First, the PQ and the PLQ share a common historical position on the province’s jurisdictional matters. Quebec’s strategic use of exception

statements and asterisks in communiqués might not therefore be as consequential as suggested by Canadian specialists. The rationale behind this practice is entrenched in both parties' position to protect matters that fall under its jurisdiction. This is why most footnotes examined in this study were related to the SUFA, an agreement to regulate the provincial matter of social policy. One major problem Quebec governments have had with federal involvement is the need to report to anybody other than Quebec citizens. Any form of hierarchical federalism is systematically condemned in the province. But while Quebec has been very protective of its rights, it still participates in intergovernmental relations, even under a separatist government. During the years following the 1995 referendum, instead of decreasing, intergovernmental contacts multiplied. This seems to indicate that where there is policy congruence and a common understanding of constitutional powers, there will be intergovernmental activity.

Second, it is evident from this research that informal relations between officials play a larger role than partisanship. Important executive meetings of premiers or cabinet ministers are frequently mediatized. But apparent conflicts on very political issues such as climate change can sometimes overshadow the achievement of other compromises. Indeed, joint press releases and various intergovernmental tasks undertaken by officials often tell another story. Premiers and cabinet members steer the ship and negotiate priorities, but civil servants are those tasked to implement these priorities, and these civil servants are more motivated by problem-solving than politics in their day-to-day business. Seen from this perspective, it would seem that partisanship plays a much smaller role in defining the capacity for policy coordination between constituent units that do the relationships within networks of actors.

These conclusions also apply to other federal states and quasi-federations. From American administrators implementing programs to European officials negotiating legislation, informal relations between civil servants remain very important in federal contexts. A closer look at these networks can shed more light on the workings of intergovernmental relations, where flexibility increases the capacity to foster trust. This can lead to an increased capacity for coordination when negotiating agreements or implementing intergovernmental policy. More emphasis needs to be placed on the actors that work within institutions. Moreover, policy interdependence between constituent units is increasingly important in all federal contexts. But while scholarly

literature on the subject has focused on party congruence, policy congruence is still understudied. Future research needs to find a way to look at the interaction between intergovernmental politics and policy through the study of policy congruence and the actors that negotiate and implement policies.

## **Chapitre 4 – Do intergovernmental institutions matter for policy coordination? Formal and informal relations in Canada**

Cet article sera soumis en publication sous peu.

Federalism, by definition, inevitably produces systems that function on the basis of interdependence. Indeed, with the combination of their exclusive and shared responsibilities, the various levels of federated governments need to coordinate. For instance, sub-federal units share common problems and issues such as emergency wait times, access to education, unemployment, and the integration of immigrants. Sometimes, these issues involve governments directly, such as in the case of migrant workers, pollutants in border lakes and rivers, or trade disputes. However, subnational units might have different views as to what represents the best policy. When policy incongruence between states is high, political tensions can arise. This is especially true in decentralized federations where regional divisions might lead to ideological cleavages. But these regional divisions are also the source of policy innovations that can influence the policymaking of their neighbors. This leads federations to attempt to manage policy interdependence through policy coordination, whether it refers to tax expenditures, environmental regulations, or health policies, as evidenced by American federalism literature (Case, Rosen and Hines 1993; Vogel 1995; Volden 2006).

Federalism thus creates an important challenge: an effective federation needs mechanisms to improve policy coordination. Intergovernmental relations can be organized in a variety of ways. Some federal states rely on formal mechanisms, while others opt for maximum flexibility. Institutional arrangements can therefore be understood through their sets of rules, which can be formal or informal (Ostrom 1986; North 1990). For instance, the interests of Germany's Länder are represented directly through parliamentary institutions. This has the advantage of legitimizing joint policymaking, but can at the same time create a "joint decision trap" in which the veto power of each state limits the ability of the federation to make decisions or establish agreements (Scharpf 1988). In Switzerland, relations are organized through institutionalized intergovernmental conferences, which tend to promote policy diffusion among cantons (Füglister 2012). In Canada, however, federal-provincial relations are perceived as weakly institutionalized and rely on voluntary arrangements among elites (Bolleyer 2009). This article attempts to determine whether the institutionalization of intergovernmental relations leads to an increased capacity for policy coordination. It argues that since most intergovernmental work occurs between administrative civil servants rather than political elites, the actual effect of institutionalization is much less pronounced than is normally assumed in the literature.

The assessment of intergovernmental institutionalization is especially relevant to the study of institutional arrangements in Canada. Due to its British parliamentary heritage, federal-provincial relations in Canada tend to be organized through conferences led by cabinet members, a situation otherwise known as “executive federalism”. However, Canada’s modern bureaucracy also emphasizes professionalization within certain sectors and the need for intergovernmental specialists. Johns, O’Reilly and Inwood (2006) argue that most intergovernmental innovation in Canada occurs at the micro-level through informal relations between officials, rather than at the elite level. Are these relations more important than formal relations? Would the institutionalization of Canadian conferences lead to greater *intergovernmental policy capacity*—the capacity to coordinate policy within the intergovernmental framework (Inwood, Johns and O’Reilly 2011)? Or does ambiguity provide more flexibility to foster intergovernmental success?

This article answers these questions through a study of Canada’s ministerial intergovernmental forums. It uses a content-analysis of joint press releases from the years 1997 to 2014 to determine the amount of policy coordination produced in each meeting. The multi-level regression analysis provides little evidence that increased institutionalization in forums leads to more policy coordination. Rather, as successful results are mainly determined by informal relations between intergovernmental officials, the results show that more technical sectors, such as environment and justice, foster more intergovernmental coordination than more politicized sectors like social welfare policy.

This article is divided into four sections. First, it reviews the literature on intergovernmental relations and their institutionalization, as well as on the role of administrative informal relations between civil servants. Second, the article describes the Canadian federal system and its institutional settings for intergovernmental relations. In the third section, it presents data collection and research methodology. Finally, the findings are analyzed, leading to the conclusion that institutionalization plays a very small role in producing policy coordination.



## 4.1 Formal and Informal Institutional Arrangements in Federal States

As Watts (1970, 79) observed many years ago, managing policy coordination in federations can be difficult in the absence of formal mechanisms: “Invariably, federations have felt the need for formal institutions to facilitate intergovernmental co-operation.” As a result, many researchers assume that institutionalization leads to an increased capacity for coordination. By formalizing relations between federal and sub-federal units, institutions offer a stable framework and binding rules, hence fostering trust and compromise. For instance, formal meeting venues provide opportunities to share experiences and increase policy learning between jurisdictions (Füglister 2012; Weyland 2006). Moreover, institutionalization positively affects “the capacity of constituent units to form a common front against the federal government” as well as the “capacity of political actors to harmonize policy across sub-state borders” (Bolleyer 2006, 472). In such contexts, institutionalization is defined in various degrees, from regularity of meetings to more formal arrangements like secretariats. Features of strongly institutionalized systems that further increase the capacity for coordination include decision rules and legally binding agreements (Bolleyer 2009). But in the existing scholarship, the relationship between institutionalization and coordination capacity is only assumed, not tested.

Canadian specialists often focus on First Minister Meetings (FMMs)—irregular events where the prime minister meets with the provincial premiers—when studying intergovernmental relations, leading them to highlight its weak institutionalization. For example, many scholars have criticized the lack of regularity of FMMs, as well as their lack of transparency (Papillon and Simeon 2004; Simmons and Graefe 2013). Formal features such as fixed meeting dates and firm agendas are, on the other hand, seen as incentives to achieve compromise and consensus. As Leblond et al. (2015, 1) explain, “Properly executed, such meetings will invigorate the federation, enable the pooling of our collective strength, while simultaneously protecting the independence of the orders of government.” And yet even when multiple and regular interactions take place between federal and provincial governments through these meetings, their informal character weakens their capacity to achieve relations beyond the exchange of opinions (Bolleyer 2006, 486). Some specialists even advocate for a reformed Senate inspired by the German Bundesrat in order to institutionalize the representation of provincial interests

through parliament (Smiley and Watts 1985). This emphasis on FMMs and on central institutions also leads scholars to suggest that bilateralism and *ad hoc* coordination dominates federal-provincial relations in Canada (Bakvis, Baier and Brown 2009, 390). However, Canadian specialists recognize that the most common intergovernmental events remain sectoral meetings (Papillon and Simeon 2004; Bakvis, Baier and Brown 2009, 112; Bakvis and Brown 2010).

Using a rationalist approach to the study of European intergovernmental institutions, multi-level governance literature finds that formalization is a significant factor in achieving policy coordination. Inspired by Powell (1990), this body of research focuses on three different modes of governance: hierarchy, markets, and network. Hierarchy refers to the classical Weberian bureaucracy, where actors are bound by an employer/employee relationship. Market refers to systems in which actors are bounded by contracts. Finally, network refers to systems based on the relationships between members with complementary strengths and sharing common interests and objectives. In the context of the European Union, policy coordination is often formally delegated to experts and organized through “sectoral governance” instead of being centralized (Peterson 1995; Treib, Bähr and Falkner 2007; Héritier and Lehmkuhl 2008), with policy sectors having their own council of ministers and regulatory agencies (Jordan and Schout 2006). As a result, member-state governments “have become increasingly dependent upon the co-operation and joint resource mobilization of policy actors outside their hierarchical control” (Börzel 1998, 260). These studies are often based on principal-agent theories, where actors are assumed to have bounded rationality and to rely on incomplete contracts between principals and agents, creating ambiguity with regard to the roles and obligations of each (Héritier and Lehmkuhl 2008; Cohen and Thatcher 2008). As a result, principals try to reduce bureaucratic drift (agents acting contrary to principals’ demands) through various means of *ex ante* authority, like maintaining control of all appointments and staffing resources (Majone 2001). In other words, formal controls through institutionalized venues prevents agencies from shirking their tasks and improves “administrative capacity” for coordination (Schout and Jordan 2008), as institutionalization makes policy experts more likely to deliver on the principals’ demands.

But while these studies have theoretical grounds for assuming that institutionalized mechanisms facilitate coordination and conflict resolution, this association is rarely tested. One exception is a study by Julie Simmons (2004), who compared agreements negotiated by three Canadian councils with varying levels of institutionalization: meetings of Ministers responsible for Social Services, the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) and the Canadian Council of Ministers of Environment (CCME). Contrary to what could be expected, she concludes that more institutionalization does not lead to more capacity for coordination. Instead, she finds that the least institutionalized venue, the meeting of Ministers responsible for Social Services, produced an intergovernmental program that was the “most advanced in its implementation” out of the three studied (Simmons 2004, 301). Indeed, the New Child Benefit (NCB) was a major intergovernmental success first announced in 1997, in which the federal government would provide a supplement to low-income families, allowing provinces to reduce social assistance costs and reinvest them in their own programs targeting children<sup>2</sup> (Simmons 2004, 300). Nine years later, in 2016, the NCB is still in effect, now under the name of Canada Child Benefit.

Simmons suggests that the personal attitudes of the actors themselves can offer an alternative explanation as to why more institutionalization might not lead to more capacity for coordination. If the officials involved in negotiations have good personal relationships and trust each other, it is logical that coordination will be easier to achieve. Personal relationships and informal relations have been an important feature of intergovernmental studies focusing on public administration, especially in American literature on intergovernmental management. Already in the early 1960s, Anderson (1960, 3) defined intergovernmental relations as “an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the federal system”. This vision of federalism as seen through the relationships between actors have led others to think of these interactions as combinations of interdependencies among public officials, both elected and administrative (Krane and Wright 1998, 1168). These patterns of interaction are often conceived as policy networks where many actors are involved, but where none is subordinate to the other in terms of hierarchical management (Agranoff and McGuire

---

<sup>2</sup> While Quebec agreed with the principles of the agreement, it refused to participate, as social services is a matter that falls under its provincial jurisdiction.

2003a). These studies argue that intergovernmental management is more efficient when professional officials maintain good trusting relationships with their partners. As such, emphasis is placed on the personal skills of the officials and the relations they maintain in these networks, rather than the formal structures within which they work (Wright 1982; Agranoff 2007; Howitt 1984). Recent research on European institutions also finds informal relations between administrators to facilitate the adoption of legislation (Reh *et al.* 2013).

Informal relations and personal connections are therefore essential elements of effective policy coordination, regardless of the degree of institutionalization of intergovernmental arrangements (Poirier and Saunders 2015, 465). Indeed, most intergovernmental interaction actually occurs between civil servants, rather than cabinet members. The communications that take place between officials through innumerable phone calls and emails is impossible to quantify (Johns, O'Reilly and Inwood 2007). Officials are the ones who prepare sectoral meetings, engage with stakeholders, interact on programs and draft joint press releases. Over time, these public servants come to know each other very well and develop important trust ties (Dupré 1988). In this context, trust can facilitate cooperation as well as innovation, as it limits the uncertainty about the behavior of other actors that is inherent to networks (Koppenjan and Klijn 2004, 82). Moreover, sustained interaction can lead policymakers to adopt less rational behavior, such as policy learning (Füglister 2012, 320). It can also bring officials to a better understanding of the system, increasing their capacity to manage these interactions (Agranoff 2001, 51). In other words, intergovernmental relations are dominated by expert civil servants motivated by problem-solving (Agranoff 2011; Montpetit and Foucault 2012). This often leads experts that share common attitudes, procedures, and values to depoliticize the issues under discussion (Watts 1970, 82). Professionalization in public services has therefore increased the capacity of officials to manage networks (Pollard 1986; Inwood, Johns and O'Reilly 2011).

In their study of Canadian intergovernmental relations, Inwood *et al.* (2011) asked public officials what they thought would increase intergovernmental policy capacity. As they explain, “For the officials, the first order of importance is that personal relationships are strong; institutions are secondary” (Inwood, Johns and O'Reilly 2011, 423). Other observers have argued that institutional ambiguity was necessary in Canada for the system to work (Lazar 2004).

In other words, ambiguity allows for more flexibility when negotiating agreements, contrary to an imposed and formal set of rules. Officials can thus operate outside a formal framework and tailor interactions according to need. This “institutionalized ambivalence” (Tuohy 1992) is an important feature of Canadian federalism. Since networks of public officials are central in managing and negotiating intergovernmental arrangements, it may be that institutionalization does not play a major role for policy coordination in Canada. This is because day-to-day intergovernmental communication mainly occurs outside formal institutions. In other words, more regular meetings, permanent secretariats or binding rules should not influence coordination capacity if most intergovernmental interaction takes place over the course of the year, rather than during meetings. A null hypothesis is thus proposed:

*H<sub>1</sub>: The degree of institutionalization of intergovernmental relations has no bearing on their capacity to generate policy coordination.*

Non-institutional factors such as the nature of the issues themselves can also have an effect on policy coordination, which should be taken into account and can serve as a basis for comparison to institutional factors. Sensitive social issues around which there is uncertainty can become highly political and be transferred “upward” to cabinet ministers during negotiations (Bolleyer 2011, 488). On the other hand, technical issues might have a better potential for coordination, as they often rely on extensive data and are therefore more “analytically tractable” (Jenkins-Smith 1988). Issues for which decision makers lack the necessary technical knowledge can be delegated to policy experts (Majone 2001; Héritier and Eckert 2008; Schout and Jordan 2008). In these technical areas, experts negotiate scientific guidelines or standards, conduct analyses and gather data. These interactions have the potential to be much less political and thus foster more coordination. Indeed, public officials in these networks rely on common vocabulary, knowledge and expertise rather than political heuristics. Multiple officials interviewed by Inwood and his colleagues agreed with this statement. In particular, officials recommended “depoliticizing issues wherever possible and emphasizing the technical aspect of a case” (Inwood, Johns and O'Reilly 2011, 425). Others told them that the technical aspect of many trade issues made it easier to facilitate relations between governments (Inwood, Johns and O'Reilly 2011, 427). For these reasons, technical policy sectors are expected to have a greater

capacity for coordination than other social issue-related sectors, as the latter have a higher potential of being politicized.

*H<sub>2</sub>: The more technical a policy sector, the easier it is to produce intergovernmental policy coordination.*

Building on these previous studies, this paper argues that increased institutionalization does not lead to more capacity for policy coordination. Rather, trust ties between actors and the nature of issues themselves help determine whether or not coordination is achievable. On the one hand, public servants that know each other very well across jurisdictions will be better equipped to engage in problem-solving, as they as they can anticipate how their counterparts will respond when tackling difficult issues. On the other hand, technical issues foster more coordination, as these issues are less politicized and decision-makers that lack the needed technical expertise will defer to experts. In other words, institutionalized intergovernmental arrangements do not depoliticize issues. Civil servants themselves distance themselves from politicized aspects of the issues when they engage in problem-solving, and this is especially true in technical areas.

## **4.2 Intergovernmental Conferences in Canada**

There is a long-standing tradition of federalism studies in Canada. However, most scholars focus on the politics of federalism rather than the way intergovernmental relations are structured and managed through administrative venues. Studies tend to emphasize the role of first ministers' conferences, such as the federal-provincial First Ministers Meeting (FMM) or the interprovincial meeting of premiers, the Council of the Federation (COF). The importance of these executive mechanisms in Canada is due to the particular combination of the country's Westminster-style parliament and federalism. While federalism disperses power between units, parliament concentrates it in first ministers' hands (Smith 2007; Savoie 1999b; Franks 1987). Federalism is therefore perceived as primarily exercised by members of the executive branch through what specialists have called "executive federalism" (Watts 1989; Smiley 1980, 1987; Simeon 1972). While relations between governments before the 1950s focused mainly on constitutional issues and law, economic policies in the post-war era led to an increasing need

for coordination. In that period, first ministers and finance ministers gained important legitimacy in decision-making (Simeon and Robinson 1990).

In this form of federalism, the heritage of a British parliament means that federal-provincial relations are maintained through meetings and conferences rather than through administrative agencies. These meetings normally occur at somewhat regular intervals. However, they are not exclusive to first ministers. In fact, cabinet minister meetings are much more frequent than FMMs or COF meetings. While FMMs are very irregular, the COF usually meets twice a year. Cabinet ministers, however, meet once or twice a year in most policy sectors. In total, this can mean up to sixty ministerial meetings a year. Deputy minister meetings are even more frequent, with meetings occurring between two and four times a year. Various other senior officials also meet in person or through teleconference. These patterns of interaction are generally very stable, as Canada has seen very little change in its intergovernmental institutional arrangements over the years (Johns, O'Reilly and Inwood 2006).

While studies of Canadian institutions typically describe the system as weakly institutionalized (Bolleyer 2009), the different meetings have varying levels of institutionalization. At the first ministers' level, the FMM is very weakly institutionalized. While it used to meet about once a year, it was only convened twice between 2006 and 2015, as then-Prime Minister Stephen Harper preferred *ad hoc* bilateral relations between the federal government and each province separately to multilateral events (Gauvin 2012; Simmons and Graefe 2013). Its provincial counterpart, the COF, is much more formalized. It evolved from the Annual Premiers' Conference (APC), which traditionally met every year and was reinvented as the COF in 2003 with the involvement of Quebec Premier Jean Charest. It now meets twice a year and has a website and a permanent secretariat based in Canada's capital, Ottawa. In terms of ministerial meetings, the variation is even more pronounced. Thirty-nine Canadian ministerial forums are serviced by the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS)<sup>3</sup>. These forums hold different names, such as "Conference of Ministers Responsible for" a policy topic, or "Canadian

---

<sup>3</sup> The CICS is an intergovernmental agency jointly directed, funded and staffed by the federal and provincial governments. It offers multiple services, such as conference room reservations, translation services, etc. Its website serves as a repository for all conference listings and material (press releases, background papers, etc.).

**Table 4.1 Sample of Canadian Ministerial Forums**

---

Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers (ACFAM)
Canadian Endangered Species Conservation Council (CESCC)
Canada Parks Council (CPC)
Conference of Ministers of Agriculture
Conference of Ministers of Education of Canada (CMEC)
Conference of Ministers of Health
Council of Energy ministers (CEM)
Council of Ministers responsible for Transportation and Highway Safety
Forum of Labor Market Ministers (FLMM)
Interprovincial Sport and Recreation Council (ISRC)
Meeting of Ministers responsible for Housing
Meeting of Ministers responsible for Emergency Management
Meeting of Ministers responsible for Economic Development
Ministerial Conference on Francophone Affairs (MCFA)
Northern Development Ministers Forum
Wildlife Ministers' Council of Canada (WMCC)

---

Council of [policy sector] Ministers”. Table 4.1 provides a sample of forums covered in this study. However, forum names hold little information on the structure of the institutions. For example, forums that include “council” in their official designation are not necessarily more institutionalized than others.

According to a classification system established by Bolleyer (2006), all forums included in Table 4.1 are at least weakly institutionalized, as they meet somewhat regularly. According to Bolleyer, policy sectors that don’t meet at all are not considered to be institutionalized. However, many policy domains meet through annual conferences without much formality. For example, health is a major policy issue in Canada that receives much attention in academic literature, with designated departments at both the federal and provincial levels. However, even though health department officials coordinate regularly, relations are not organized through a formal council. This is interesting, as it did not prevent the adoption of a major multilateral agreement—the 2004 Health Accord—which was in force from 2004 to 2014. In this case, formal institutions were not needed to reach an agreement. Other forums, like the Canadian Council of Environment Ministers (CCME) or the Conference of Ministers of Education of Canada (CMEC) are much more institutionalized, with a permanent secretariat and multiple permanent



staff members. Bolleyer considers these councils to have medium institutionalization. There are no highly institutionalized forums in Canada with formal binding rules such as decision rules and enforcing mechanisms.

While much scholarly literature has focused on the role of political elites, many actors are involved in ministerial forums. Deputy ministers, senior officials and staffers typically participate in meetings. Often, the agenda has been prepared well in advance by policy officials. Communication occurs between officials before, during and after meetings. This further reinforces the argument that all regular meetings are a major investment of time and resources. From this perspective, more institutionalization should not be expected to increase coordination capacity, as informal relations between policy experts exist both in forums with a secretariat and those without. This paper therefore argues that Canadian forums that present formal institutional features do not lead to more intergovernmental capacity than those that are only weakly institutionalized.

### **4.3 Data and Methodology**

Canadian federalism literature is rich in intergovernmental negotiation case studies. However, while much of the country's intergovernmental interactions occur through line departments and are clustered by policy sectors, many studies focus on negotiations between first ministers and the resulting multilateral agreements. Yet cabinet ministers meet more frequently than first ministers and maintain continuous channels of communications through their staff and public administrations. Focusing on meetings of first ministers or premiers therefore cannot provide a comprehensive view of Canadian federal-provincial relations. Likewise, multilateral agreements negotiated through those venues represent only a fraction of intergovernmental activity. The scope of policy coordination produced by public officials and ministers is much larger than the negotiation of these agreements, as they also coordinate on a variety of priorities and engage in problem-solving during policy implementation of specific programs. Moreover, there are relatively few multilateral agreements in Canada. While smaller agreements are regularly concluded bilaterally between the federal government and the provinces in a variety of domains, major multilateral agreements remain a very rare event. Looking at these

agreements can certainly enrich comprehension of specific events through qualitative analysis. However, it does not lead to generalization. This research aims to fill a gap in the literature by conducting a quantitative analysis of these intergovernmental processes.

This paper analyzes the relationships between institutional arrangements and intergovernmental policy coordination produced in ministerial meetings with the use of multi-level regression. This statistical technique allows for clustering across different levels of analysis. This is important, as various conferences and councils might differ on specific aspects (different administrative cultures, different structures, different practices, etc.). For this reason, the forum is chosen as the highest level unit. In other words, clustering by forum allows the research to control for potential institutional differences between units with a varying-intercept model. This logic is consistent with American studies of intergovernmental relations that rely on comparisons between different agencies (Cho and Wright 2001). After controlling for these fixed institutional effects, other covariates will allow the data to explain intra-forum variation in intergovernmental policy coordination.

The measure for policy coordination is based on a content analysis of 497 joint press releases published after ministerial intergovernmental meetings between 1997 and 2014. Press releases, or communiqués, are usually published at the conclusion of ministerial meetings and are made available to the media and the public through the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS). Often written weeks in advance by multiple intergovernmental officials, these documents can be considered a good indicator of what has been decided in a meeting, for various reasons. First, their length, which can vary from a few simple paragraphs to many pages, can give some indication of results. A very short and succinct press release can suggest that the meeting was stymied by stalemates, such as when ministers cannot agree on what should be released to the press. Conversely, a long and detailed communiqué can be indicative of weeks or months of coordination between public servants on a variety of topics. Secondly, the topics that were discussed in the meeting are often mentioned in detail, as well as the priorities designated for follow-up in future meetings. For example, one communiqué from a meeting of Ministers responsible for the Status of Women (1998) mentioned that attending ministers agreed to “continue to work together to address issues of central importance to achieving equality for

women”. But priorities can also be more precise, referring to specific objectives or even specific programs. Other elements of coordination can also be easily identified, such as the presentation of reports or backgrounders, the tasking of officials, the creation of a new structure or new program, etc. For these reasons, joint press releases provide a convincing indicator of the scope of intergovernmental policy coordination.

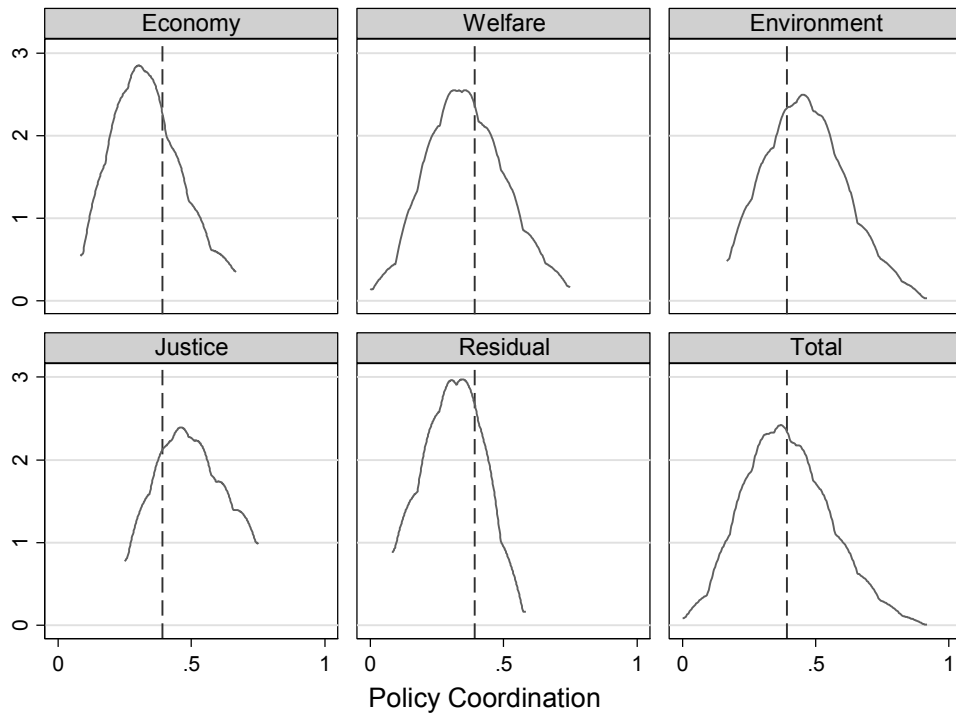
This study’s index for policy coordination was created through manual content analysis. The coding consisted in identifying a series of twelve indicators to create the dependent variable: a measure of the scope of policy coordination in each meeting. Every indicator was coded 1 if present and 0 if absent from the press release. The results were then compiled to create an index. The first indicator is the mention of specific priorities put forth by ministers. The second is the presence of the concept of agreement, such as “ministers agreed to [...]”. The third indicator refers to the mention of a specific agreement, such as a Canada-wide strategy. The fourth identifies if a signature was included in the press release or a related document. Sometimes, ministers provide a declaration or an agreement with their signature to show that it is official. Fifth is the mention of a “spirit of collaboration”. Since most communiqués include such a mention, the lack of such a phrase can indicate a lack of productivity and cooperation at the meeting. Sixth is the mention of a document, such as a report or a backgrounder, that the ministers agreed to publish. The seventh indicator refers to any mention of new institutional arrangements, such as the creation of a forum in a specific policy domain that would aim to make meetings in that sector more frequent. The eighth refers to any mention of a new program that has been agreed upon by the ministers. The ninth indicator is the mention that sharing of expertise and best practices took place. The tenth item refers to the creation of a specific workgroup to tackle a certain issue or report to ministers in the future. The eleventh indicator is the mention that officials engaged or are tasked to engage with stakeholders. Finally, the last indicator refers to any mention of officials being tasked to do something specific, such as work on an agreement, coordinate on a topic, or work on implementing a program.

The index is then created by adding up the value for each indicator and dividing the sum by twelve. Each press release therefore has a policy coordination index that ranges from 0 to 1. A meeting with a higher score can be considered to have engaged in a wider scope of coordination,

while meetings with a lower score were less productive in terms of intergovernmental coordination. Following Montpetit and Foucault (2012), policy topics are classified into five sectors. Economy is comprised of labor and employment, finance and commerce, as well as industry and transport. Health, social services, community and housing, sports and education are categorized as welfare. Environment is composed of conferences on environment, energy, agriculture, forestry, water management and fisheries. Justice focuses on conferences of justice as well as citizenship and immigration. Other conferences on topics like emergency preparedness, government operations and local governments were placed in the residual category.

Figure 4.1 presents distributions of this index by policy sector. In order to facilitate comparison, the dashed line represents the mean overall distribution. All distributions are somewhat normal, with some sectors having a lower mean than others. For instance, environment and justice are policy areas that can be considered more technical than welfare; they also seem to produce more coordination. This is consistent with the second hypothesis. While environmental questions such as climate change can be very political, these are only rarely discussed in meetings. Instead, many issues present on the agendas relate to technical questions such as air quality standards, level of pollutants in water, etc. These questions rely on expert knowledge and are therefore less susceptible to politicization. The bottom-right figure represents the total distribution across all policy categories. Yet again, it is slightly skewed towards less coordination, but remains normally distributed with enough overall variation for regression analysis. These distributions suggest that very few meetings produced either no coordination at all or the possible full range of coordination.

**Figure 4.1 Distribution of Policy Coordination by Policy Sector**



Using the policy coordination index, this study measured the institutionalization of meetings via three indicators. First, councils that have a permanent secretariat are by definition more institutionalized than meetings for which the organizational responsibility is rotated among members over the years. The secretariat can have a physical address with multiple permanent staff or be part of an existing institution, such as a federal department. Second, forums that meet at regular intervals can be considered more institutionalized than *ad hoc* conferences that meet occasionally with little or no consistency. Regularity is then measured by taking the average frequency of meetings every year. This allows to test whether or not a forum that met more often each year from 1997 to 2014 typically produces more coordination. The third indicator consists in the sum of meetings that occurred in the previous twelve months. This tests whether a forum that met multiple times in the previous months increases the scope of the resulting coordination. Together, these three indicators are used to measure the overall institutionalization of a policymaking forum.

Controls are also included in the models. The first control is the nature of the meeting: whether it is federal-provincial-territorial (FPT) or provincial-territorial (PT). This institutional control is important for three reasons. First, the presence of the federal government in the council might have an effect on policy coordination, since it often chairs meetings and can therefore often decide on meeting agendas (Adam, Bergeron and Bonnard 2015). When provincial premiers and ministers disagree with the agenda, this might in effect lead to stalemates and limit the capacity for intergovernmental compromises. Second, very few forums are strictly PT in nature. Most interprovincial meetings occur in forums that also meet with the federal government at different times. For instance, the Meeting of Ministers Responsible for Justice sometimes meets only with provincial ministers and at other times includes the federal minister. The provincial-territorial meetings may take place prior to an FPT meeting in order to discuss province-related matters that don't involve the federal government, or to adopt a common position before meeting with the federal justice minister. Finally, PT meetings can include topics only relevant to provinces, while FPT meetings include a broader range of topics relevant to the federal government as well. Federal-provincial-territorial meetings are coded 1, while provincial-territorial meetings are coded 0.

The second control aims to account for the possible effect of temporal dynamics. Specific years in Canadian intergovernmental history have produced important multilateral agreements, which can influence the effect of institutionalization with regards to policy coordination. Consequently, longitudinal variations are controlled by including fixed effects for years. This is done by adding dichotomous variables for each year, except one to be left out as a reference category.

#### **4.4 Findings**

The estimated coefficients and standard errors for the multilevel models are presented in Table 4.2. An intercept-only model is used to assess variance at the intergovernmental forum level. The variance partition coefficient (VPC) for this model is 24 percent, suggesting that a quarter of the total variance in the dependent variable is due to the difference between forums. This fully justifies the need to account for variation between forums in order to get unbiased

estimates<sup>4</sup>. Model 1 tests the effect of the stated institutionalization indicators on intergovernmental policy coordination. As can be seen from the results, more institutionalized councils, such as those with a permanent secretariat, are not more likely to see an increase in policy coordination compared to those that lack such a structure. Conversely, neither measure of regularity is shown to have an effect. The frequency with which a forum has met in the previous twelve months has no bearing on the work being done in meetings. The same goes for yearly averages: forums that have typically met more often between 1997 and 2014 are not more likely to produce more intergovernmental coordination.

**Table 4.2 Multilevel regression on intergovernmental policy coordination**

	Model 0 B (s.e.)	Model 1 B (s.e.)	Model 2 B (s.e.)	Model 3 B (s.e.)
<i>Institutionalization</i>				
Permanent secretariat		-0.02 (0.03)	-0.02 (0.02)	-0.02 (0.02)
Last 12 months		-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
Yearly average		0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
FPT			0.09*** (0.02)	0.08*** (0.02)
<i>Policy Sector</i>				
Economy				Ref.
Welfare				0.02 (0.03)
Environment				0.10*** (0.03)
Justice				0.12*** (0.05)
Residual				-0.01 (0.04)
<i>Intercept</i>	0.39*** (.01)	0.39*** (0.03)	0.31*** (0.04)	0.28*** (0.04)
N Meetings	482	482	482	482
N Forums	39	39	39	39
$\sigma^2$ at level-2	0.24**	0.22**	0.16**	0.06*
-2 Log-likelihood	-509.12	-510.90	-545.24	-563.08
Wald $\chi^2$		1.80	31.73***	71.54***

Notes: Significance levels: \*p< 0.05; \*\*p< 0.01; \*\*\*p< 0.001. Fixed effects for years not reported.

Model 2 tests the effect of institutionalization again, this time with two controls: the presence of the federal government in the meeting and fixed effects for years. Interestingly, all measures

<sup>4</sup> This measure is obtained by dividing the variance component of the intercept (0.0057) by the total variance, meaning the residual (0.0179) plus the intercept variances. Therefore,  $0.0057/(0.0057+0.0179)= 0.24$ .

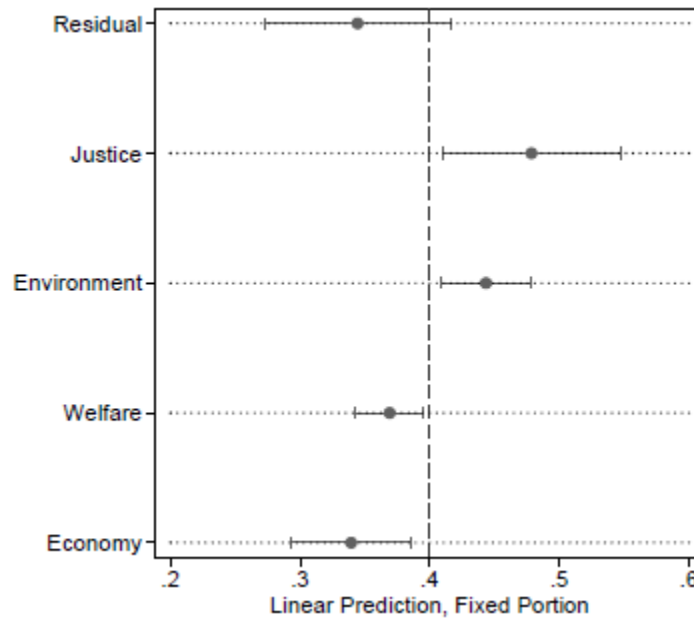
of institutionalization remain nonsignificant, suggesting that these factors have little effect on intergovernmental coordination in Canada. The control for FPT, however, is statistically significant. This means that forums where the federal government is present typically produce more varied outputs in meetings. This is to be expected, as PT meetings are often convened to allow ministers to define a common position prior to meeting with their federal counterparts. For presentation reasons, annual fixed effects are not reported. However, they did not change the substantial findings in any way, nor is any year statistically different from 1997, the reference category.

Finally, model 3 in Table 4.2 tests the second hypothesis that technical sectors produce more coordination. Yet again, the effects of institutionalization are not statistically significant, even when controlling for the federal government's participation in meetings and the sector in which the forum takes place. Using economy as the reference category, two policy sectors seem to produce more coordination during intergovernmental meetings: environment and justice. These two sectors are more technical in nature than redistributive sectors such as welfare and the economy. However, these coefficients only provide significant evidence when compared to the reference category.

In order to get a better idea of the difference in intergovernmental work for each sector, simulated predictive margins are shown in Figure 4.2. As expected, the environment and justice sectors typically produce more coordination in meetings than the other categories. Interestingly, the VPC for this last model was found to be only six percent, suggesting that the policy sector in which meetings take place is more closely correlated with intergovernmental coordination levels than the difference between conferences. In other words, intergovernmental forums do produce different outcomes, even when controlling for sectors. But forums within one given policy sector are more similar than those from other policy sectors. For instance, environmental forums are found to be more similar to each other than they are to welfare-related forums. This further reinforces the argument that technical sectors foster more coordination, since they are less susceptible to politicization.



**Figure 4.2 Predictive Margins of Policy Sectors**



These results support the two hypotheses. First, none of the institutionalization indicators was found to be statistically significant in any of the models. Neither the formal structure of a secretariat nor the institutionalization of practices in terms of regularity and intensity of meetings visibly affected the capacity of forums to produce intergovernmental policy coordination. Alternative non-reported models looked at each indicator independently and provided no support for the effect of institutionalization. Since most negotiations in Canada occur between public servants outside formal meetings, this was to be expected. As explained, joint press releases and specific tasks are often established weeks if not months in advance. The meeting itself serves for ministers to give general directions to officials, rather than implement policies. Unfortunately, the models shown in this paper cannot directly test the effect of informal relations between administrators on intergovernmental work. However, they do allow to observe the consequences of these relations. In other words, if informal relations are truly important, institutionalization should not matter for intergovernmental coordination. The second conclusion is that technical issues are easier to manage than politicized ones. Politicized issues tend to get sent up the hierarchical ladder to a sector's decision makers; however, these same decision makers often defer to policy experts when they lack the technical knowledge necessary to make an informed decision, such as in the case of air quality guidelines.

## Conclusion

The comparative federalism and European Union literatures typically assume that the institutionalization of intergovernmental relations leads to more capacity for coordination. This theory is based on the premise that formal institutions and rules structure intergovernmental interactions and in due time enhance trust, legitimacy, and transparency. However, two alternative explanations emerged from the administrative federalism literature. First, intergovernmental management studies in the United States show the role of informal relations between administrative officials to be very important. Second, the focus on administrative relations also highlighted that issues were easier to coordinate when they were depoliticized, such as in the case of technical questions. As a result, empirical models using multi-level regression found no evidence that increases in institutionalization led to more intergovernmental policy coordination.

These findings raise an important question: does this mean that intergovernmental institutions don't matter? The answer is a definitive no. Formal relations remain important. When they meet, political decision makers like the prime minister, premiers and cabinet ministers provide general directions and goals to officials and negotiate common priorities for policy sectors. In other words, cabinet members steer the ship, while policy officials do the rowing by finding ways to implement the stated priorities. Some basic form of institutionalization therefore remains important for the good conduct of relations. Without any form of structure, policy sectors must rely on public servants to coordinate voluntarily. In forums lacking the structure of fixed annual meetings, sub-federal officials might contact colleagues across the border when they need to engage in problem-solving for specific tasks. This might involve a program manager contacting a colleague working on a similar program in another jurisdiction. But while this can eventually lead to some form of harmonization of practices, regular meetings provide opportunities for officials to develop trust ties. They also serve as an incentive for officials to engage in policy coordination outside meetings. A good example is the case of social services in Canada. While social services ministers developed one of the most successful intergovernmental policies with the National Child Benefit (NCB) supplement, 2016 marked their first meeting in ten years. Public officials in the sector had maintained contact over the past decade, and deputy ministers

met every year. However, without minister meetings, little intergovernmental innovation has occurred in this sector.

In her study, Simmons (2004) concludes that institutionalization might not be a determining factor for increased policy coordination capacity. She rather suggests the opposite: sectors where a lot of intergovernmental interaction occurs and where much coordination is produced might lead to more institutionalization. Unfortunately, there were practically no innovations in institutional intergovernmental arrangements at the ministerial level in the period under study (Johns, O'Reilly and Inwood 2006). It was therefore impossible to test this suggestion. It remains, however, an interesting idea that could shed more light on the link between formal and informal relations. Indeed, even if public servants rely primarily on their personal relationships in their policy network, a need for formal structures might arise when tasks involve many partners. For instance, an online repository hosted on a website may be necessary to publish policy papers and backgrounders produced by officials. In cases where important programs lead to the creation of multiple working groups of experts, the creation of a secretariat may be the next logical step to help coordinate with partners. If this is true, small increases in institutionalization could result from a need to organize existing relationships rather than be the source of policy coordination.

This article has used intergovernmental forums as its main venue to explore the relation between formal and informal relations and their effect on policy coordination. However, more work needs to be done: authors still focus too much on the highly mediatized meetings of first ministers, rather than studying sectoral governance in more detail. In the case of Canada, FMMs and the COF only represent the tip of the iceberg; most intergovernmental policy coordination is produced in line departments through the interaction of executive meetings and public servant networks. Future research needs to find a way to focus on both events at the same time. Only with a better understanding of the interaction between formal and informal relations will federalism scholars be able to determine the real determinants of intergovernmental policy capacity.

## **Chapitre 5 – Intergovernmental Meetings and the Politics of Attention in Canada**

Cet article a été soumis à la revue *Publius*. Il a suivi une première ronde de révision et sera renvoyé sous peu. L'article est co-écrit avec les professeurs Éric Montpetit (Université de Montréal) et Martial Foucault (Sciences Po Paris). L'auteur de la thèse est le principal auteur de l'article. Il a rédigé le texte et a conduit les analyses.

Several years ago, Simeon and Elkins (1974, 397) argued that “Canadian politics is regional politics”. Regional differences and their meaning for federalism have been studied extensively in Canada and elsewhere (Lieske 1993; Henderson 2004; Wiseman 2008; Cochrane and Perrella 2012). These studies find that regionalism is an important factor with regard to identity, as well as to policy-making and accountability (Wlezien and Soroka 2010). Where regional politics is strong, policy-makers are primarily responsive to regional interests and preferences. Where it is weak, the capacity of policy-makers to focus their attention on regionally distinctive issues is reduced. In this article, we track the evolution of government agendas in Canada, asking whether or not policy-makers are able to respond to provincially distinct concerns in a context where intergovernmental relations have significant importance.

In theory, the Canadian federal system is sufficiently decentralized to allow provinces wide autonomy in deciding their own priorities, enabling them to pursue agendas that reflect their own distinctive interests. In Canada’s regional politics, Alberta might be expected to focus much of its attention on fossil sources of energy, which it possesses in large quantities, as well as on the particular problems created by the extraction of such resources. Meanwhile, Ontario might prioritize employment in the manufacturing sector and Nova Scotia the preservation of fish stocks, this without any diversion created by Alberta’s particular concerns, or, more tellingly, by the priorities of the federal government, whatever they may be. Such a depiction of Canadian politics might have been accurate when policy-making was a simpler activity; however, it is far from certain that current Canadian politics is as regionalized as it used to be.

In a context of growing policy interdependencies and complexity in Canada and elsewhere (Jochim and May 2010), it may well be that sub-federal governments have lost some of their capacity to pursue agendas that reflect regional concerns. With increased communication across provincial borders, agendas may now be less and less decided within the confines of provincial governments and more and more within intergovernmental forums. Research has shown that federal-provincial and interprovincial relations in Canada have intensified with the growing complexity of policy problems (Bakvis and Skogstad 2012; Montpetit and Foucault 2014), but few studies have attempted to provide a systematic assessment of the impact of

intergovernmental relations on governmental agendas. The goal of this article is to provide such an assessment.

Given the country's decentralization, Canada is a good test case of the thesis that policy complexity makes regional politics more difficult. In fact, if regional politics faces difficulties in Canada, it probably faces even greater difficulties in less decentralized federations. Here we show that intergovernmental meetings have an important effect on the agendas of Canadian governments. The more meetings that take place between governments, the more government attention is focused on a common set of policy issues. The effect of intergovernmental meetings on government attention to a given topic is significant even when compared with public opinion, to which federal and provincial policy-makers are expected to be receptive. In other words, analyses of policy agendas in Canada need to account for intergovernmental relations. This finding brings nuance to the argument that suggests that Canadian politics is regional politics.

This article is divided into four parts. First, we justify our focus on government agendas rather than on any particular decision. Second, we discuss the literature in Canadian intergovernmental relations and draw implications for government agendas. Third, we present the data that we collected using the method of the Comparative Agendas Project, which informs topics of governmental attention in both intergovernmental meetings and Speeches from the Throne. Fourth, we present the results of a statistical analysis that compares the effect of intergovernmental meetings on governmental attention in Speeches from the Throne with that of public opinion. We conclude with a discussion of the implications of our findings for the understanding of policy-making in the Canadian federal context.

## **5.1 The Concepts of Agenda, Attention and Priorities**

The intellectual roots of the study of agendas can be traced back to the work of American political scientists in the 1960s who argued that there is as much to learn from the study of topics to which governments pay little or no attention as there is from the study of what governments decide (Schattschneider 1960; Bachrach and Baratz 1962). These political scientists

convincingly showed that power might depend more on actors' capacity to bring topics inside or keep them outside of the realm of decision-making than on actors' influence on policy decisions. The argument encouraged several political scientists, from the 1970s on, to produce work on government agendas, problem definition or issue attention (Cobb and Elder 1972; Rochefort and Cobb 1994; Kingdon 1984; Baumgartner and Jones 1993; Jones and Baumgartner 2005). While most studies of Canadian federalism focus on specific decisions, we believe it is useful to take a broader outlook in observing the levels of attention given to a wide range of topics in intergovernmental and governmental agendas.

An agenda is a list of topics, ranked in order of importance, associated with an actor or an institution. The agenda of a provincial government for example would indicate the level of attention given by its members to health care, education, employment, etc. The level of attention can be nil or low for topics that fall off the radar of the members of a given provincial government, or high for topics receiving a large share of total attention. A topic given much attention likely corresponds to a government priority. As explained in the introduction, the work of Elkins and Simeon (1980) suggests that provinces in Canada set their own priorities and pay as much or as little attention to topics as they see fit. In other words, they are relatively unconstrained by the other provinces and the federal government in setting their agenda. We discuss the implication of the literature on Canadian federalism for agendas in the next section. Before we move on, however, we want to be clear about the concepts of priority, attention and agenda. An agenda is not necessarily associated with a government; we speak for example about the media agenda to designate the level of attention given by the media to various topics. More importantly, intergovernmental forums themselves have agendas and following Simeon and Elkins (1974), we might expect these latter agendas to be largely unrelated to governmental agendas. In other words, intergovernmental forums would have a low capacity to make provincial governments pay more attention to the topics that are prioritized in these forums.

## **5.2 Agendas and Federalism in Canada**

In *Small Worlds*, Elkins and Simon (1980) maintain their 1974 argument that Canadian politics is regional politics, but they add several caveats. They notably observe that while orientation to

politics among citizens is distinctively regional, policy preferences on major issues have grown more and more similar across Canada and provincial expenditures have converged. Discussions of Canadian politics, they argue, are frequently framed in regional terms, but much of what actually happens in the policy field is not distinctively regional. Part of the explanation for the discrepancy, they argue, rests with intergovernmental relations. On the one hand, the federal government has the spending power to shape provincial priorities. On the other hand, provincial officials communicate with and imitate each other with the effect of harmonizing solutions. In the policy field, intergovernmental relations thus reduce regional differences:

In many cases innovations by one province are quickly followed by similar development elsewhere, often using the same language and provisions. Provincial officials faced with a demand are likely first to ask what their colleagues in other provinces have done. Civil servants in particular policy fields often share many professional values and have many opportunities for personal contact (Simeon and Miller 1980, 277).

Much of the literature on Canadian federalism is consistent with this quotation. Donald Smiley was one of the early political scientists to argue that policy-making in Canada, especially as related to the formulation of government agendas, is conditioned by intergovernmental relations. Canadian federalism combines a constitutional division of jurisdictions between the federal government and the provinces with Westminster parliamentarism, which concentrates power at both levels of government in the hands of the executive branch (elected members of government and appointed civil servants, as opposed to parliament). As the division of jurisdictions grants significant responsibility to the provinces, the need for policy coordination is high and the areas of potential intergovernmental conflict are numerous. Needs for coordination and conflict resolution have encouraged the development of formal and less formal intergovernmental relations among the executive branches of the ten provinces and the federal government, dubbed executive federalism (Watts 2008, 1989; Smiley 1980, 1987; Simeon 1972; Dupré 1988). Given the power vested in the executive branches of government by Westminster parliamentarism, these intergovernmental relations can be expected to offer effective venues for coordination and conflict resolution, parliaments having little authority to disrupt the implementation of



intergovernmental agreements (Smiley 1976, 108). To be sure, Smiley admits that executive federalism does not always produce effective coordination and conflict resolution. Nevertheless, he argues that executive federalism has surpassed factors such as party affiliation and ideology in shaping policy and policy agendas in Canada: “most of the major public issues in Canada are raised, debated and resolved within the context of federal-provincial relations” (Smiley 1976, 204-5). These relations, he adds, “are not only influential in determining how issues are resolved but also what issues come onto the political agenda”. In other words, intergovernmental relations harmonize government agendas across Canada.

Already in the 1970s, Smiley attributed the need for coordination to the increased complexity and interdependency of policies. In the post-war period, he argued, tight division of competencies was no longer tenable. Economic development could no longer be the purview of the federal government, nor social policy the exclusive domain of the provinces. Economic interests vary widely across Canada; a legitimate national economic policy therefore needed the assent and cooperation of provincial economic ministers (see also: Simeon and Robinson 1990). Likewise, acting alone, the provinces simply could not develop the welfare state, if only because it required major tax revenues that could only be generated by the federal government. Moreover, regulations in one province might have curtailed the capacity to regulate in other provinces. Thus, for Smiley, Canadian politics in the post-war period was deeply shaped by intergovernmental relations, which gained importance with increasing policy interdependency.

Proponents of administrative rationality designed several intergovernmental mechanisms in the 1970s to coordinate government policy. Smiley (1976, 74-75) never believed that these mechanisms could achieve their promise, as provincial interests were just too difficult to reconcile.<sup>5</sup> The intergovernmental machinery, however, (whatever its specific design) acts as an efficient channel to communicate information and intention (Smiley, 1976, 71). The communication of information and intention is fundamental in Smiley’s analysis of the effect of intergovernmental relations on agendas and strikes us as still relevant today. A good example is the area of energy, over which different provinces have distinct interests. Alberta is rich in

---

<sup>5</sup> On this point, as on several others, Smiley parts from Simeon.

fossil fuels, while Quebec has an abundance of hydro-electricity. Newfoundland has offshore oil platforms and is developing its hydroelectric potential in Labrador. British Columbia extracts a major share of its natural gas with unconventional drilling methods in shale formations. Saskatchewan mines uranium, but does not produce nuclear energy. Ontario relies on nuclear energy, but does not produce uranium. Policy interdependencies between provinces are important in this area. Environmental regulations in British Columbia, Ontario, Quebec and New Brunswick can potentially limit the capacity of Alberta to bring its oil to port terminals through pipelines. Ontario's intentions concerning nuclear energy might result in increased demand for Quebec's hydroelectricity. And Quebec can prevent Newfoundland from selling Labrador's hydroelectricity to Ontario and the United States by refusing access to power transportation lines. Royalties charged to the natural gas industry for the extraction of shale gas in British Columbia might affect the capacity of Quebec and New Brunswick to set royalties at levels that would make shale gas development more acceptable to their respective populations. Intergovernmental relations on such energy issues have been intense in the past ten years. Plagued with conflicts, they have produced little coordination of provincial policies (Gattinger 2015). These relations, however, served as efficient channels for communicating information and governmental intention, which in several cases warranted reactions from several governments. These reactions frequently hastened conflicts, as when Quebec announced that it would not allow Newfoundland to use its hydroelectric transportation lines. However, the communication of information and intention had a powerful effect on government agendas: several governments in Canada started paying more attention to energy and related issues than they would have in the absence of these intergovernmental communication channels. Intergovernmental relations on energy have increased attention to this issue in several provinces, beyond what party ideologies and public opinion could have led attentive observers to predict.

Much has been written on intergovernmental relations in Canada since Smiley, but very little has been as directly relevant to policy agendas as Smiley's work. While not directly addressing agendas, some of the literature nevertheless echoes Smiley's analysis.

Research on intergovernmental relations from the 1980s through the early 2000s focused mostly on the major political conflicts of these two decades, including the constitutional

accommodation of Quebec, the development of a social union and health care (Cameron and Simeon 2002; Simeon and Robinson 1990; Noël 2000; Dupré 1988; Boismenu and Graefe 2004). The main focus of these studies was the major prime-ministerial and ministerial conferences of the decades, which they frequently insisted were failures. Although rarely discussing overall agendas, these analyses made it seem as if the issues discussed during prime ministerial and ministerial meetings were high on the agendas of governments across Canada.

Broader outlooks on intergovernmental relations became more common in the 2000s. Informal meetings were added to more formal prime-ministerial and ministerial meetings as relevant to the analysis of intergovernmental relations (Bakvis, Baier and Brown 2009), and the topic areas were broadened to include topics that would not normally make it on to the agendas of prime-ministerial meetings (Johns, O'Reilly and Inwood 2007; Inwood, Johns and O'Reilly 2011; Bakvis, Baier and Brown 2009). Coinciding with the Harper government's neglect of multilateral meetings with provincial politicians, greater attention was paid to interprovincial meetings (Wallner 2014; Simmons and Graefe 2013; Montpetit and Foucault 2014). Rather than analyzing conflicts and negotiation failures, this latter literature highlights the learning opportunities embedded in the entire web of intergovernmental relations in Canada. This body of work partially echoes Smiley's view that intergovernmental meetings have communicative functions, although Smiley depicted intergovernmental relations as conflict-ridden and therefore, it might be said, not particularly conducive to policy learning.

Details aside, the literature produced over the last thirty-five years in Canada suggests that the web of intergovernmental relations should have a significant effect on governmental agendas across the country. However, few scholars have sought to measure with any precision the influence of intergovernmental relations on the convergence of policy priorities in Canada. Some political scientists have observed a decline of region-based diversity when comparing public opinion data, without assessing its impact on policy convergence (Henderson 2004; Cochrane and Perrella 2012). Of course, some evidence of convergence of priorities and diffusion among provinces has been produced in recent work on Canadian politics (Atkinson *et al.* 2013, 7), but the proof of a relationship to the communication channels provided by

intergovernmental relations in Canada is thin (e.g. Montpetit and Foucault 2012).<sup>6</sup> While most of this work is consistent with Smiley’s thesis on the effect of intergovernmental relations on government agendas, little scholarly research has been put forth to support the thesis. In her useful demonstration that “races to the bottom” among Canadian provinces are largely avoided, (Harrison 2006, 265) provides a telling example. She evokes intergovernmental relations as the mechanism that prevents the lowering of provincial policy standards in the competitive environment of the federation, citing a civil servant: “One of the reasons provincial policies look so much alike is because we all talk to each other.” While consistent with Smiley’s thesis, the quote provides little more than anecdotal evidence that intergovernmental relations matter.

Interestingly, many systematic quantitative measures of the influence of intergovernmental relations on policy have been produced for federations other than Canada (Füglister 2012; Biela, Hennl and Kaiser 2013). Inspired by this work, we provide systematic evidence in this article that supports much of what has been written since the 1970s on the importance of intergovernmental relations in Canada. In fact, the article provides a quantitative assessment of the impact of intergovernmental relations on government policy agendas, and compares it with other factors known for their influence—notably public opinion.

Specifically, we test the following hypothesis: as intergovernmental meetings occur more frequently in a given policy sector, the importance of the sector will increase on the agenda of governments across Canada.

### **5.3 Data and Methods**

We use panel regression models to test the hypothesis that an increase in intergovernmental meetings in a given policy sector leads to more government attention to this sector. Specifically, we analyze time-series cross-sectional data using an OLS estimator with robust standard errors, with controls for year, sectoral and governmental fixed-effects.

---

<sup>6</sup> While Montpetit and Foucault (2012) argue that intergovernmental relations encourage change in policy priorities through learning processes, their argument does not rest on data pertaining to the agenda intergovernmental meetings.

### *5.3.1 Dependent Variable*

Our analysis of governmental agendas in Canada relies on an extensive database that contains federal and provincial Speeches from the Throne for the years 1969-2009. These speeches include more than 104,000 quasi-sentences that were coded manually using a common topic codebook<sup>7</sup>. Topic codes, as defined in the codebook, were adapted from the Comparative Policy Agendas Project to reflect the particularities of the Canadian context. All quasi-sentences that included political content were thus attributed one of twenty topics codes, each referring to a specific policy topic (e.g. environment, finance, health, etc.).

Speeches from the Throne provide a reliable indicator of government agendas. Given at the beginning of each new parliamentary session, they typically serve to announce the legislative priorities of governments, hence providing a measure of policy attention that varies across time. Time variations are useful because they indicate which topics make it onto the agenda, but also which ones vanish from the agenda from period to period. When compared to other measures of government attention, Speeches from the Throne are excellent indicators. They can be relied on to offer a comprehensive overview of a government's agenda, capturing the legislative, budgetary and regulatory fragments of the agenda (John and Jennings 2010).

Using the Canadian Speeches from the Throne, we analyse agendas by looking at the level of attention given to each policy sector by the federal and provincial governments in each year. Specifically, we divide the proportion of mentions for each topic code by the total number of sentences in the given year's speech. This is repeated for each year's speech for all ten provinces as well as for the federal government. The result is a percentage of attention for every topic within each government for each year. We focus on these proportions for two reasons. First, from province to province, between provinces and the federal government and from one federal government to the next over time, speeches vary significantly in length. Frequencies would thus be distorted indications of attention when speeches are abnormally long or short. Second, as

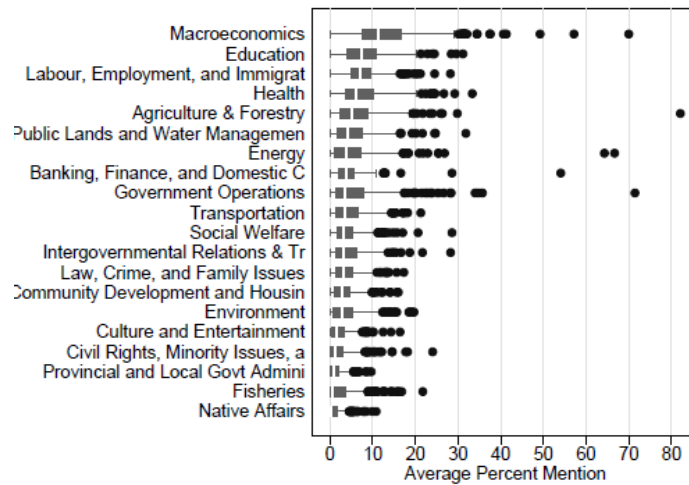
---

<sup>7</sup> The codebook was created for the Comparative Agendas Project (CAP). For more information, please consult the project website: <http://www.comparativeagendas.net/>

they are given at the beginning of every parliamentary session, speeches are not necessarily an annual event. For example, some parliamentary sessions last longer than a year, in which case a year might go by with no speech. More rarely, short parliamentary sessions sometimes result in the delivery of two speeches in a given year. Given these irregularities, it makes sense to use proportions rather than the frequency at which topics are mentioned.

Figure 5.1 provides the distribution of policy attention for each sector. The line in each box is the median level of attention to the topic for the period 1969-2009, while the whiskers on each side of the box display the length of the distribution of the first and fourth quartiles. The dots indicate the years that a topic received an unusually high level of attention. Figure 5.1 thus enables the identification of topics that stand out. Macroeconomics, for example, stand out for its generally high level of attention with a median above ten percent, but also for the several years of unusually high levels of attention. While generally receiving a lower level of attention, government operation also appears to receive unusually high attention in some years. In contrast, topics such as native affairs and local governments frequently fail to receive any attention and when they do, the levels of attention are most often under ten percent. Education, health and immigration almost always feature in Speeches from the Throne, but even unusual levels of attention never reach above thirty percent for these topics. As it shows the differences in patterns of attention from topic to topic, Figure 5.1 can be seen as an indication of possible problems of heterogeneity to consider before using these data in regression analysis.

**Figure 5.1 Distribution of Attention by Topic**



### 5.3.2 Independent Variable

Intergovernmental relations is our main independent variable. It is measured as the number of intergovernmental meetings that occurred each year on each topic area for the period 1969-2009. Meetings were topic-coded with the same codebook as the speeches. To account for the fact that these meetings do not have an immediate effect, we lag them by one year. Information on more than 3000 meetings was gathered from the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS)<sup>8</sup>. These meetings occur at different levels, either of the first ministerial, ministerial or deputy ministerial levels. Figure 5.2 shows the distribution of the meetings at all three levels for the years 1969-2009.

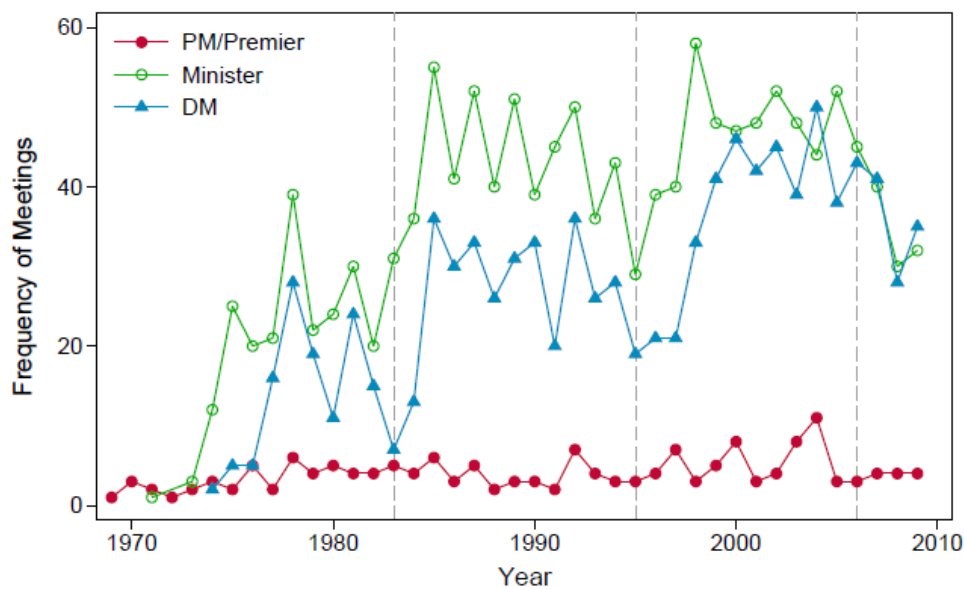
Meetings of first ministers, including regional meetings, occur four times a year on average, with little variation from year to year. They mostly set the table for the subsequent more significant ministerial and deputy ministerial meetings. As shown in Figure 5.2, ministerial and deputy ministerial meetings vary from year to year and from period to period. In fact, these meetings were more frequent between 1995 and 2005 than they were between 1985 and 1995,

<sup>8</sup> This secretariat's mission is to facilitate meetings between Canadian governments. As such, it holds a registry of meetings.

when they were already more numerous than in the previous ten years. The frequency of intergovernmental meetings diminished only in the most recent period, under the Harper government. Ministerial meetings involve elected officials, while deputy ministerial meetings bring together sector administrators. It is quite clear that many more intergovernmental meetings occur under the deputy ministerial level, but unfortunately, the CICS does not keep records of these meetings. However, it is reasonable to expect deputy ministerial meetings to engender more meetings at lower administrative levels, just as more ministerial meetings engender an increase in deputy ministerial meetings, as can be seen by the correlation of the two types of meetings shown in Figure 5.2. In other words, deputy ministerial meetings are a good indicator of intergovernmental administrative activity.

Since meetings of ministers and deputy ministers correlate, our measure of intergovernmental relations is the sum of their frequency on any given topic, with a one-year lag.

**Figure 5.2 Frequency of Canadian Intergovernmental Meetings 1969-2009**





### 5.3.3 Controls

Given the temporal nature of the data, we account for the fact that policy attention to a given topic might depend on the agenda of the previous year. In other words, policy agendas are not completely independent of each other from one year to the next, which would explain some of the relative stability of attention to some topics shown in Figure 5.1. Stability of attention to a topic over long periods is one of the major findings of agenda scholars (Baumgartner and Jones 1993; Jones and Baumgartner 2005). To control for this autoregressive effect, the models include government attention lagged by one year.

Regression models also control for several other factors that offer alternative explanations of government agendas. Public opinion is one such factor. Indeed, scholars have shown that governments are reactive to public opinion, prioritizing topics that are issues of concern to the public (Page and Shapiro 1983; Monroe 1998; Soroka and Wlezien 2004). In Canada, this effect might be mediated by federalism (Wlezien and Soroka 2010), but remains important. Studies have shown, for example, that the federal government pays much attention to the environment when the issue is salient in public opinion; when it is not, Ottawa passes the buck to the provinces (Harrison 1996; Olewiler 2006). Hence, a control for public opinion is largely warranted and will offer a useful benchmark for comparison with intergovernmental meetings.

We define public opinion as the saliency of topics for Canadians, as obtained from Environics omnibus surveys, available for the period 1987-2009. As Environics regularly asks Canadians which problems are most important, we were able to apply our topic coding scheme to the answers.<sup>9</sup> Data for public opinion was lagged by one year, for the same reason that data for intergovernmental relations was lagged. As an illustration, if Canadians in a given year indicate that climate change is more important than the economy, we expect governments to prioritize the environment over the economy in their policy agendas of the following year. A specificity of these opinion data is the range of topics that they cover: Canadians tend to mention a narrow

---

<sup>9</sup> The question used in the questionnaire is: ‘What do you think is the most important problem facing Canada today?’ Since results are available quarterly, we take the mean proportion of issue saliency for each year.

set of problems as most important. These include the following topics: macroeconomics, labour, health, the environment and social welfare. The Canadian public puts much less emphasis on other issues such as fisheries, land and water management, and culture and entertainment.

Our research includes a control for government ideology. The literature suggests that strong ideological differences explain the divergence between the provinces and the federal government (Harrison 2006, 263). Elkins and Simeon (1980) also show that different provincial cultures have an effect on policy-making. Right-wing governments in the West, for example, might pay more attention to economic issues than left of centre governments in central and eastern Canada, which might prefer social issues. We coded the governing party's ideology on a three-point scale: left, centre and right. Dummies for left and right are included in the models, leaving the centre as the reference category.

We also control for the difference between meetings that involve the federal government and those that only include provincial officials and ministers. While most studies of intergovernmental relations focus on federal-provincial relations, some evidence suggests that meetings between provinces are even more important (Montpetit and Foucault, 2014). Intergovernmental meetings in our data set are of two categories: federal-provincial-territorial (FPT) meetings and provincial-territorial (PT) meetings. Sixty-four percent of all intergovernmental meetings during the covered period included the federal government. This ratio fluctuates between forty and eighty percent, depending on policy topic.

Finally, we also include fixed effects in our models to account for the structural factors of year, sector and government. As already apparent from the dashed lines in Figure 5.2, time dynamics might provide a structural explanation of how agendas are shaped. Including year dummies in our models ensures that the events that punctuated the covered period—the 1995 Quebec referendum on sovereignty, for example—do not interfere with the analysis. Figure 5.1 suggests that sectoral dynamics might also shape government agendas; sector dummies permit a variation in intercepts across policy sectors to better isolate the effect of intergovernmental meetings. Likewise, we include government fixed-effects to account for the fact that governments also enjoy some autonomy in setting their own policy agendas.

#### *5.3.4 Robustness*

In the OLS regression models, the dependent variable, policy attention—as expressed by the percentage of mentions for a topic in a given speech—is not normally distributed, a majority of the observations having zero values. This is common when dealing with count data. However, having a variable bounded at zero can lead to heteroskedastic errors and biased standard errors. To cope with this limit, all models presented use robust standard errors.

Two alternate modeling strategies are also explored and tested. The results for these alternative models, which are consistent with the OLS results, are shown in the appendix. The first alternative is to log-normalize the dependent variable by taking the natural log of each value. However, this common transformation is not optimal for two reasons. First, the natural log of zero is undefined, leading all zeros to be dropped. Therefore, these log-normalized results can be interpreted as the effect of meetings on attention when a policy sector is mentioned at least once in speeches. Second, log-normalizing by taking the natural log plus a constant is also inefficient, as zero values become the constant and the resulting variable will remain non-normal, violating Gauss-Markov assumptions.

Research suggests that Poisson regression could be more appropriate than log-normalization for estimating non-normal distributions (Silva and Tenrenyo 2006). We therefore test a second alternative set of models in which we use the number of mentions of each topic in a given speech and add a control for text length, hence treating it as a count model. Yet again, results are consistent with the main analysis. As they are more easily interpretable, however, we preferred presenting OLS results in the main text of the article.

## 5.4 Findings

The results of the regression analyses are presented in Table 5.1.<sup>10</sup> The first model presents the results for the years 1969-2009 and excludes the controls for public opinion, as the public opinion survey data was only available for the period from 1987 to 2009. The first finding from model 1 is that the amount of policy attention has a statistically significant effect on policy attention the following year. This is consistent with previous findings showing that agendas are not independent from one another from year to year. Governments often prioritize the same issues year after year. Therefore, policy attention to a sector depends first and foremost on the previous years' attention to that sector. Specifically, for each one-percent increase in attention to a topic in the previous year, the current year governments pay 0.34 percent more attention to the topic.

Even when controlling for this important effect, intergovernmental meetings do have a statistically significant and substantial effect. While holding all other covariates constant, each new meeting on a given topic in a given year adds 0.1 percent in attention to the topic the following year. In years when meetings are frequent in a domain, an increase in attention of as much as two percent can be observed in government agendas the following year. And two percentage points is quite significant, given that most topics receive less than ten percent of government attention in any given year, as shown in Figure 5.1. The proportion of FPT to PT meetings in a given sector for a specific year does not have a statistically significant effect. In other words, the presence or the absence of the federal government in meetings has no effect on government agendas. The same is true of political ideology: right-wing and left-wing governments do not have preferred policy topics distinctive from those of governments of the centre. Years, sector and government fixed effects are omitted from Table 5.1, as they rarely produced significant results.

---

<sup>10</sup> Please note that output for year, topic and governmental fixed-effects is omitted.

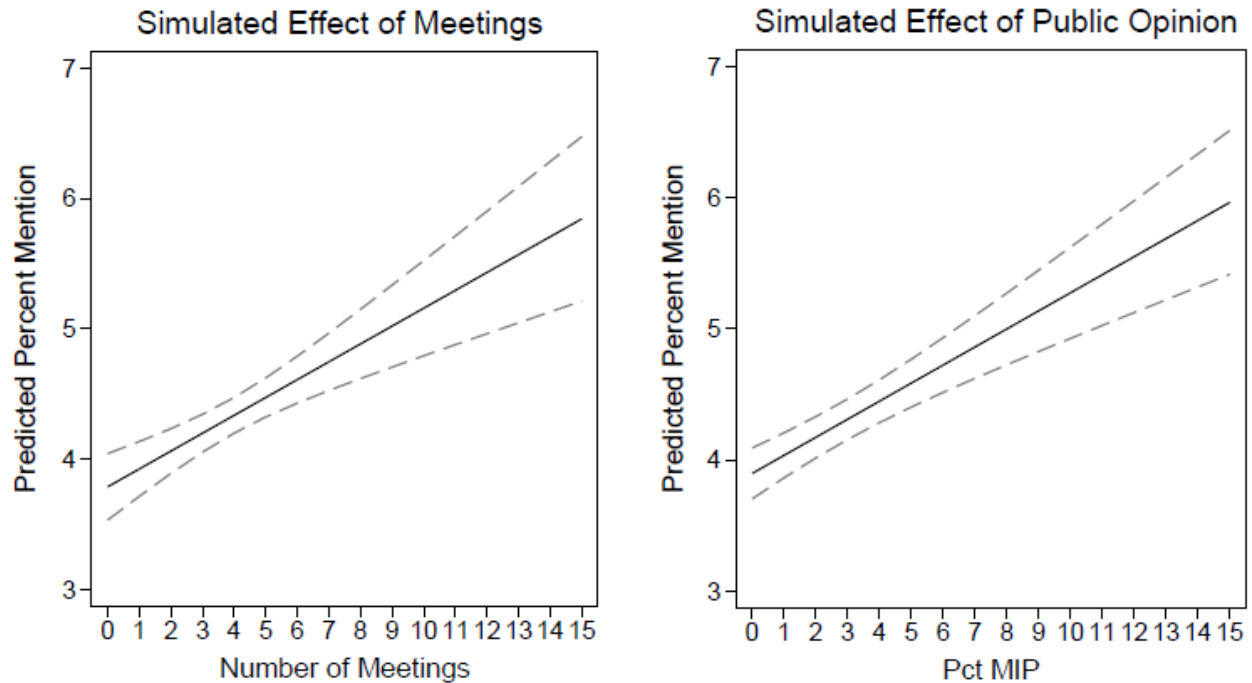
**Table 5.1 Regression on Policy Attention**

	Model 1		Model 2	
Policy attention <sub>(t-1)</sub>	0.34 <sup>***</sup>	(0.04)	0.30 <sup>***</sup>	(0.04)
Nb meetings <sub>(t-1)</sub>	0.10 <sup>***</sup>	(0.02)	0.09 <sup>**</sup>	(0.03)
Public opinion <sub>(t-1)</sub>			0.08 <sup>***</sup>	(0.02)
FPT meeting	0.43	(0.30)	0.63	(0.36)
Left government	0.20	(0.21)	0.18	(0.20)
Right government	-0.07	(0.25)	-0.03	(0.30)
Intercept	0.85	(0.90)	1.24	(0.64)
<hr/>				
N	3702		2391	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.34		0.44	

Note: Robust standard errors in parentheses. Fixed-effects for year, topic and government are omitted. \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

The second model compares the effects of the previous predictors with the effect of public opinion. The public opinion lag produced a statistically significant effect, confirming previous research findings. Specifically, a one percent increase in importance in Canadian public opinion to a topic in any given year translates into a 0.08 percent increase in that topic on the agendas of federal and provincial governments the following year. Even after controlling for public opinion, however, intergovernmental relations remain a strong predictor of government attention. Indeed, the effect of an increase in the frequency of intergovernmental meetings has remained relatively stable following the introduction of a control for public opinion.

**Figure 5.3 Simulated Effect of IGR Meetings on Policy Attention**



Note: Based on simulations in which the values of all other variables are held at their mean. Dashed lines represent ninety-five percent confidence intervals.

In Figure 5.3, we present a comparison of simulated predictive margins of the effect of intergovernmental meetings and public opinion on attention to a given topic. Such simulations provide substantive interpretation of results by measuring the predicted outcome at various specific values of a variable while maintaining other covariates at their mean. Since both variables have approximately the same range of values, we compute simulations over the same values. The predicted increases in policy attention presented in Figure 5.3 are based on the two regression models of Table 5.1. Dashed lines indicate the limits of ninety-five percent confidence intervals. The simulation on the left-hand side predicts that a topic over which just one intergovernmental meeting occurs will receive four percent of the attention in the following year's federal and provincial Speeches from the Throne. By the ninth meeting, the attention the following year will grow to five percent. On topics over which fifteen meetings occur, the predicted attention is six percent. As most topics never get any more than ten percent in attention by government, the observed increases are important.

The right-hand side of Figure 5.3 presents the simulated effect for public opinion. The similarity with the effect of intergovernmental meeting is striking. A topic that Canadians fail to mention as important will receive an average of four percent in attention in the following year's Speeches from the Throne. However, if nine percent of Canadians had said that this topic was among the most important problems, the predicted attention would have been five percent. And the predicted attention for topics getting mentioned by fifteen percent of Canadians averages six percent of the speeches. In other words, when a topic increases in importance to the public by one percentage point, it has the same effect on government agendas as one additional intergovernmental meeting. Intergovernmental meetings are therefore as important as public opinion for predicting government attention to policy topics.

These results show that, along with the expected rigidity of agendas over time and the effect of public opinion, intergovernmental relations in Canada have a major influence on government agendas. A Canadian policy analysis that fails to take intergovernmental relations into consideration would risk missing a major factor. Smiley suggested as much already in the 1970s and here we bring solid empirical evidence to back this view.

## **Conclusion**

Canadian politics is not regional, as originally suggested by Simeon and Elkins in the 1970s. In this era of policy complexity, awareness of what other governments do is a necessity; learning about the experiences of other jurisdictions may contribute to improved policies. Ministers and administrators from the federal and provincial governments thus meet regularly. We have shown here that these meetings are not forgotten when officials return home; they have a significant effect on government agendas. When deciding on the priorities announced in Speeches from the Throne, governments in Canada account for public opinion, but equally important are the topics addressed over the course of the previous year in intergovernmental meetings. As the frequency of meetings on a topic increases, so will its importance on the agendas of federal and provincial governments. While scholarly literature has already shown that governments are reactive to public opinion, we have shown here that intergovernmental relations in Canada are just as

important. In fact, a single intergovernmental meeting has the same effect on government agendas as a percentage point increase in public opinion.

Smiley had already suggested in the 1970s that governments in Canada managed policy complexity through regular meetings and that, despite the decentralisation of the Canadian federation, these meetings have a profound influence on government agendas. This study, however, is the first to provide causal evidence of the overall influence of intergovernmental meetings in Canada. Through a comparison of patterns of change in government agendas between Canada and the UK, Montpetit and Foucault (2012) argued that federalism was the likely cause of the difference. Without data on the frequency of intergovernmental meetings, however, the causal inference was unproven. In this analysis, we relied on data covering over 3000 meetings held between 1969 and 2009 and we showed that variations in these meetings are followed by similar variations in government agendas the following year. The finding is consistent, with years of qualitative research suggesting that scholars studying Canadian policy must account for intergovernmental relations.

This finding has two implications for future research. First, our study builds on the reasonable assumption that ministerial and deputy ministerial meetings are valid indicators of the intergovernmental activity occurring at lower administrative levels. Our focus on the ministerial and deputy ministerial levels is an improvement on previous studies, which are too often centered on first minister meetings (Papillon and Simeon 2004). However, officials have the capacity to act as ‘safeguards’ of their government’s interests (Nugent 2009), and the informal relations that occur between them might also have an independent effect on government agendas. It is therefore important for scholars to find ways to account for these intergovernmental activities as well. The challenge, however, is considerable as intergovernmental relations at lower administrative levels often leave little or no trace.

Second, this article has implications for scholarship on the relative success of Canadian federalism. Not only is the literature on Canadian federalism too often focused on first ministers, it is also too focused on policy decisions, as opposed to agendas. As a result, studies often conclude that decisions in the Canadian federal setting are too difficult to make, resulting in



policy stalemates (Simmons and Graefe 2013). While we do not deny the frequency of such difficulties and stalemates, examining agendas enable the observation of broader effects. To illustrate, it may very well be that recent meetings of energy ministers have frequently ended in failures to agree on a common position. But once back home, energy ministers do not ignore what they have heard during these meetings. Even if they disagree with their colleagues in the energy sector, ministers let these meetings set their agendas, with the effect that regular contacts are maintained at lower administrative levels until the next ministerial meeting. Intergovernmental meetings offer no guarantee of policy agreement and harmonization, but agreement and harmonization are not necessarily what governments need most in a federation. Federations are meant to enable the peaceful cohabitation of governments representing the citizens of diverse territorial units. The more diversity that exists in a federation, the more governments need the ability to disagree. Diversity abounds across Canadian provinces. In this context, governmental agreement is less important than maintaining topics on the agenda over which governments disagree, thus enabling continuous dialogue. And we have shown that this is precisely what intergovernmental meetings do in Canada.

Cette thèse argumente que les relations intergouvernementales et les acteurs qui y participent forment un vecteur important de l'étude des politiques publiques. Les décisions prises par les ministres sont influencées par une série de facteurs, incluant les réunions ministérielles auxquelles ils participent et les relations informelles tenues entre leurs fonctionnaires.

Cette leçon n'est pas nouvelle. Il est clair depuis longtemps que le cycle des politiques publiques est long et semé d'embûches. Les politiques ne sont pas créées à la suite de simples décisions de politiciens. Au contraire, une série d'acteurs doivent se mobiliser et être mis en contact pour élaborer des réponses aux problèmes définis par les décideurs (Rhodes 1992; Atkinson et Coleman 1989; Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Ce constat est particulièrement évident dans la littérature sur la mise en œuvre. Dans leur étude du projet Oakland, un programme de développement économique initié dans les années 1960, Pressman et Wildavsky (1984) ont montré que les programmes fédéraux doivent passer par plusieurs « points de décisions » avant de voir le jour, ce qui oblige les bureaucraties à travailler étroitement ensemble si elles espèrent mettre en œuvre quelconque programme. Comme l'expliquent les auteurs à la suite de l'échec du projet Oakland : « *No suggestion for reform is more common than 'what we need is more coordination'* » (Pressman et Wildavsky 1984, 133). Cette situation s'exprime par le fait que le processus des politiques publiques est fragmenté (Sabatier et Weible 2014; Montpetit 2016) : plusieurs acteurs ont main mise dans l'élaboration des politiques dont, notamment, les gestionnaires de programmes. Pressman et Wildavsky ne sont pas les seuls à observer cette contrainte. Plusieurs illustrent aussi comment les lois votées par les politiciens ne garantissent en rien la mise en œuvre de celles-ci. Plutôt, les fonctionnaires chargés de mettre en place des programmes ont le pouvoir de les influencer et d'assurer leur succès comme leur échec (Bardach 1977; Lipsky 1980).

Aux États-Unis, cette prise en compte du rôle des fonctionnaires ne se limite pas à l'étude de la mise en œuvre des politiques. Elle a aussi influencé la compréhension qu'ont les auteurs des relations intergouvernementales. Notamment, Agranoff et McGuire (2003a) reconnaissent d'emblée que les gestionnaires de programmes sont au cœur de l'élaboration des politiques intergouvernementales. Dans leurs travaux, les auteurs avancent que les fonctionnaires arrivent à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent en collaborant à travers différents réseaux

intergouvernementaux. La participation à ces réseaux permet également de combiner les ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce rôle, les fonctionnaires ont donc un pouvoir discrétionnaire important, puisqu'ils peuvent influencer les instruments choisis pour mettre en place ces programmes. Ils sont aussi importants dans les négociations intergouvernementales, comme le rappelle Nugent (2009) : les représentants des États américains peuvent protéger le fédéralisme et limiter les pouvoirs du gouvernement fédéral en utilisant une variété de moyens pour bloquer la mise en œuvre de programmes fédéraux qui iraient à l'encontre des politiques étatiques. Inversement, les fonctionnaires fédéraux peuvent également influencer les politiques des États. Les relations entre les fonctionnaires permettent donc une meilleure organisation de la défense des intérêts des gouvernements et assurent des relations plus harmonieuses entre ceux-ci (Zimmerman 2002).

Au Canada, le système parlementaire donne plus de pouvoirs au centre et augmente sa capacité institutionnelle, facilitant du coup la mise en place des politiques publiques (Atkinson 1993). Pourtant, comme le rappelle Pal (2010, 211), le Canada est aussi proie à la fragmentation du cycle politique : « *Canada's is also a federal system, which reduces the executive dominance to some degree at the centre.* » En effet, pour harmoniser ses stratégies avec celles des provinces, le gouvernement fédéral doit souvent dialoguer avec celles-ci. Cette coopération s'effectue principalement via les fonctionnaires professionnels qui communiquent entre eux pour régler les détails de ces stratégies. Toutefois, les conséquences de cette affirmation n'ont pas souvent été étudiées.

Le rôle des fonctionnaires était pourtant considéré comme très important dès les années 1960. Smiley (1972) reconnaissait d'emblée, à la manière des Américains (Anderson 1960; Wright 1982), que tout acteur de l'appareil gouvernemental, élu ou non, pouvait participer à la coordination politique. Il argumentait même que les relations entre fonctionnaires étaient bien plus importantes que les relations entre les partis au pouvoir pour expliquer le succès de la coordination (Smiley 1963a). Mais à partir des années 1980, les chercheurs commencent à se concentrer sur le niveau politique et délaissent l'analyse des relations intergouvernementales via le prisme des relations administratives. Il faudra attendre le début du 21<sup>e</sup> siècle pour que les relations informelles retrouvent une certaine popularité dans la littérature.

Cette thèse rappelle l'importance d'étudier les relations intergouvernementales d'une façon exhaustive pour mieux comprendre le fonctionnement d'une fédération comme le Canada. Pour mieux saisir comment cette recherche est arrivée à ces constats, le reste de la conclusion se divise en quatre sections. La première section résume la contribution théorique de cette thèse. La deuxième expose sa contribution méthodologique. La troisième fait état des limites de la recherche et des moyens pris pour repousser ces limites. Finalement, la dernière section suggère des pistes pour améliorer les recherches futures sur les relations intergouvernementales.

### **Contribution théorique**

Les trois chapitres empiriques ont porté un nouveau regard sur les relations intergouvernementales au Canada. Dans chaque cas, l'interaction entre les institutions et les acteurs a permis de constater à quel point les relations entre fonctionnaires influençaient les politiques publiques.

Le chapitre trois a exploré la question de la participation du Québec aux relations intergouvernementales canadienne. Il y est montré que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la partisannerie joue un très petit rôle dans la pratique du fédéralisme : depuis les années 1970, le parti à la tête du Québec n'a eu aucun effet sur la participation de la province aux relations intergouvernementales. Autant sous un gouvernement péquiste que sous un gouvernement libéral, le Québec est bon joueur et conclut un nombre impressionnant d'ententes à chaque année. L'étude montre également que si les gouvernements québécois cherchent parfois à inclure des mentions d'exception dans les communiqués intergouvernementaux, ils participent tout de même activement aux discussions. Ces résultats mettent en lumière deux éléments. Premièrement, les chercheurs devraient accorder plus d'importance au travail intergouvernemental et aux ententes qui en découlent plutôt que de se limiter aux événements politiques couverts par les médias. Deuxièmement, le fait qu'un parti nationaliste soit au pouvoir ne semble pas avoir de réelle conséquence sur la bonne conduite des relations dans la fédération. Plusieurs chercheurs devraient donc prendre en considération cette dimension administrative lorsqu'ils étudient le Québec.

Le chapitre quatre, pour sa part, a exploré le rôle de l'institutionnalisation des forums intergouvernementaux. Contrairement à ce qui est généralement avancé dans la littérature sur le fédéralisme canadien, l'institutionnalisation n'affecte pas la coordination politique au Canada : les forums peu institutionnalisés et les forums très institutionnalisés présentent des niveaux de coordination similaires. Plutôt, l'étude relève que ce sont les secteurs techniques qui génèrent le plus de coordination. Par exemple, les secteurs de l'environnement et de la justice, qui portent sur des questions principalement techniques, ont mené à plus de coordination que le secteur des services sociaux, où les questions sont généralement plus politiques. Cela suggère que les ministres et sous-ministres des secteurs techniques vont laisser une plus grande marge de manœuvre aux fonctionnaires, qui possèdent une expertise plus poussée. Ces résultats ont également des conséquences sur l'étude des politiques canadiennes. Plusieurs chercheurs ont souhaité plus d'institutionnalisation dans les relations intergouvernementales (Papillon et Simeon 2004; Bolleyer 2009), mais cette question semble en fin de compte peu importante. Que les institutions soient plus ou moins formelles, les fonctionnaires sont les principaux participants aux relations intergouvernementales, avant comme après les rencontres officielles. Ils échangent des informations, élaborent des stratégies et préparent les ententes et les communiqués. Au lieu de s'intéresser au rôle des institutions formelles, les chercheurs devraient étudier les liens informels entre les bureaucrates.

Le dernier chapitre empirique, le chapitre cinq, observe plus directement l'effet des relations intergouvernementales sur les politiques publiques. Plus précisément, il porte sur le rôle des rencontres ministérielles sur la mise à l'agenda des enjeux politiques par les gouvernements canadiens. Les résultats montrent que les relations intergouvernementales sont un vecteur incontournable de la priorisation des enjeux au Canada. Alors que la littérature a longtemps lié la mise à l'agenda à d'autres facteurs comme l'opinion publique, les modèles présentés concluent que même si les décideurs politiques prennent en considération les enjeux jugés saillants par le public, ils accordent aussi une importance particulière aux priorités discutées lors des réunions ministérielles. Cela s'explique par le fait que le rôle premier des réunions est de permettre aux ministres de dialoguer afin de d'harmoniser leurs priorités sectorielles. Ces réunions contribuent alors à façonner l'agenda gouvernemental. La conclusion principale tirée

du chapitre est que le fédéralisme au Canada conditionne les politiques publiques. Bien que cette recherche porte sur la mise à l'agenda des enjeux dans le cadre des discours du Trône, il est possible de supposer que cette dynamique s'opère également dans d'autres sphères de la décision politique. Notamment, la définition des problèmes est potentiellement influencée par l'expertise partagée dans les réunions ministérielles. De la même façon, l'élaboration de solutions à ces problèmes est probablement influencée par les informations qu'échangent les ministères.

### **Contribution méthodologique**

Mesurer la coordination intergouvernementale au Canada n'est pas chose facile. Devant l'absence de données quantitatives, les chercheurs ont tendance à se contenter d'étudier un programme, un secteur ou la négociation d'un accord. Ce recours systématique aux études de cas donne souvent l'impression qu'il est impossible de visualiser les relations intergouvernementales. Pourtant, cette thèse a démontré qu'une multitude de possibilités s'offrent aux chercheurs et que ceux-ci ne sont pas confinés aux entretiens semi-dirigés ou à l'observation documentaire. Que ce soit les fiches du SCIC ou les données d'agendas issues des discours du Trône ou encore le nombre d'accords intergouvernementaux répertoriés par le SAIC, les données existent. Et les utiliser a permis d'observer des tendances qui n'auraient pu être étudiées autrement.

Il est donc entièrement possible de visualiser l'évolution des relations intergouvernementales au Canada, et ce, à l'aide de plus d'un indicateur. La fréquence des réunions permet d'observer les relations formelles à différents niveaux, que ce soit celui des premiers ministres, des ministres ou même des sous-ministres. L'analyse du contenu des communiqués issus de ces réunions offre une mesure plus directe de la coordination et des sujets discutés. La fréquence des accords signés par le Québec permet pour sa part de constater le résultat de ces réunions formelles en plus des négociations informelles entre fonctionnaires. Finalement, les sujets mis de l'avant dans les discours du Trône en disent long sur la réceptivité des gouvernements au travail intergouvernemental. Le chapitre trois de la thèse combine plusieurs de ces mesures, en plus d'inclure les entretiens de recherche, dans le but de trianguler la coordination politique. D'autres

données auraient également pu être utilisées, mais ont dû être abandonnées, faute de temps. Notamment, il aurait été possible de coder chaque priorité intergouvernementale mentionnée dans les communiqués et d'utiliser cet inventaire afin de faire un suivi plus précis des priorités dans les budgets gouvernementaux.

Par contre, si les données ne manquent pas, elles posent un défi important quant à la stratégie employée pour les analyser. D'abord, les bases de données étaient structurées différemment, certaines étant codées par phrase, par conférence ou encore par accord. Ceci signifiait dans quelques cas, notamment celui des discours du Trône, qu'il pouvait y avoir plus de 100 000 observations. Dans d'autres cas, il était plutôt question de 3000 à 4000 observations. Il était alors nécessaire de faire des choix méthodologiques pour travailler avec ces structures uniques. Malheureusement, combiner et stratifier les données par secteur ou année engendre des pertes d'information importante. Un tel travail reste tout de même nécessaire pour agencer les différentes bases. Ensuite vient la question de l'analyse. Dans le cadre de cette thèse, plusieurs techniques ont été utilisées pour évaluer l'effet des indicateurs. Chaque type de régression a été choisi de manière à tester les hypothèses de la façon la plus appropriée possible. Alors qu'il aurait été possible de structurer les données afin d'utiliser la méthode des moindres carrés dans la plupart des chapitres empiriques, il a plutôt été question de régressions multiniveaux, de régressions par panel et de régressions sur des séries temporelles.

Une autre contribution était la façon de modéliser le temps. Les relations ne sont pas statiques; elles sont plutôt dynamiques. Elles évoluent au fil des années, en fonction des événements, de la volonté des gouvernements ou des relations entre les fonctionnaires. Ainsi, dans chacune des trois études empiriques, le temps était au cœur des analyses. Dans le chapitre trois, le temps a été directement modélisé à l'aide d'une régression en séries temporelles avec un estimateur Poisson. Il était important de contrôler pour le temps en ajoutant plusieurs retards sur le nombre d'accord signés par le Québec. Ainsi, il était possible de mesurer l'effet de la partisanerie sur la signature d'accords, en prenant en considération les accords signés au cours des années passées. Ceci permettait d'observer l'augmentation ou la diminution du nombre d'accords selon le gouvernement au pouvoir, ou, comme le montre le chapitre, l'absence de cet effet. Dans le chapitre quatre, une analyse longitudinale a été conduite à l'aide de régressions multiniveaux.

Des contrôles pour chaque année ont non seulement été intégrés aux modèles, mais l'institutionnalisation des forums a elle-même été mesurée de manière temporelle. Précisément, la régularité des réunions et l'intensité de celles-ci ont été prises en considération. Finalement, dans le dernier chapitre, des régressions par panel ont poussé plus loin l'analyse temporelle de l'effet des réunions sur l'harmonisation des priorités politiques. Des effets fixes ont permis de conclure que les priorités négociées au sein de ces rencontres influençaient les choix des gouvernements. Un retard d'un an sur la variable dépendante menait à argumenter que l'effet des réunions avait en fait un décalage. Des effets fixes pour chaque année servaient également à neutraliser l'impact possible d'événements politiques. En modélisant le temps, cette thèse a su observer des tendances dans la pratique des politiques publiques intergouvernementales.

Bref, les méthodes employées, bien que principalement quantitatives, visaient à respecter le principe des méthodes mixtes. Deux leçons peuvent être tirées de cette approche. D'abord, les chercheurs sur le fédéralisme canadien devraient mettre plus d'efforts pour tester systématiquement les hypothèses issues des études de cas à l'aide de données quantitatives. Ensuite, les chercheurs quantitatifs devraient tout de même conduire des entretiens semi-dirigés dans le but de formuler leurs hypothèses et de contextualiser leurs résultats. Seulement avec une pluralité de méthodes et d'indicateurs est-il possible de bien étudier les relations intergouvernementales.

### **Limites principales**

Malgré l'originalité des méthodes et des techniques d'analyses employées dans la réalisation de cette recherche, quelques limites doivent être considérées. Premièrement, aucune des bases de données utilisées ne représente à elle seule l'ensemble des relations intergouvernementales. Cette machinerie complexe inclut divers acteurs (premiers ministres, ministres, fonctionnaires, experts et autres acteurs de la société civile) et diverses activités formelles ou informelles (réunions ministérielles, courriels, appels téléphoniques, discussions de corridor, etc.). Malheureusement, aucun registre ne recueille actuellement l'ensemble de ces données, et il paraît fort improbable qu'un tel registre existe dans un avenir rapproché.



Pour parer à ce manque, il a été important de trianguler en mesurant la coordination à l'aide de divers indicateurs. Notamment, des entretiens ont été conduits auprès de sous-ministres et de fonctionnaires intergouvernementaux. Certains provenaient directement d'agences intergouvernementales alors que d'autres étaient des fonctionnaires sectoriels. Ceci a permis d'en apprendre plus sur leur travail et de mieux contextualiser le résultat des analyses statistiques. De plus, le registre des conférences intergouvernementales du SCIC contient non seulement des informations sur les rencontres entre premiers ministres et ministres, mais inclut aussi des fiches pour les rencontres entre sous-ministres. Bien sûr, les sous-ministres sont des hauts fonctionnaires et leur travail ne représente pas les activités quotidiennes des fonctionnaires sous leur supervision. Par contre, utiliser la fréquence annuelle de leurs rencontres a permis de rendre les fréquences utilisées dans le cinquième chapitre de la thèse plus représentatives des relations administratives. De la même façon, dans le quatrième chapitre, mesurer la coordination politique à partir des communiqués (rédigés en grande partie par des fonctionnaires) a permis d'inclure des variables spécifiques au travail des agents publiques, comme la création de tables d'action, ou encore la répartition de tâches à des fonctionnaires, comme la mise sur pied d'un programme intergouvernemental. D'autres données ne provenant pas des rencontres officielles permettaient d'observer les résultats de ces réunions. Par exemple, les accords signés par le Québec et l'harmonisation des priorités politiques telle qu'observée dans les discours du Trône offraient une perspective complètement différente de celle généralement mise de l'avant dans la littérature. Cela n'aurait pas été le cas si la triangulation n'était pas au cœur de la stratégie empirique de cette recherche.

La deuxième limite, qui découle de la première, est que l'effet causal entre le travail des fonctionnaires et la coordination intergouvernementale ne peut être observé directement. Bien sûr, la causalité ne s'observe jamais directement et on ne peut que s'en approcher (Holland 1986). Par contre, malgré la diversité d'indicateurs utilisés, le travail quotidien des fonctionnaires était difficilement mesurable. Les entretiens de recherche ont certainement donné une idée de l'ampleur de ces relations et de leur rôle potentiel sur la coordination. De plus, il a été possible d'inclure dans les modèles statistiques des données sur le côté administratif, comme les indicateurs de coordination ou la fréquence des rencontres entre sous-ministres. Toutefois, peu importe l'approche préconisée, les relations informelles à l'aide de courriels ou d'appels ne

sont simplement pas mesurables. Plutôt, ce sont les conséquences du travail intergouvernemental qui ont été observées.

Le raisonnement causal exprimé dans les chapitres précédents s'inspire des modèles contrefactuels (Morgan et Winship 2007; Rosenbaum 2002). En effet, deux hypothèses ont été rejetées dans les articles de la thèse. Ou plutôt, deux hypothèses nulles n'ont pas pu être rejetées. La première, testait une variable politique : la partisanerie. La deuxième visait plutôt l'institutionnalisation des forums. La thèse argumente que la coordination est d'abord réalisée par les fonctionnaires, ce qui limite l'effet de ces variables. Ainsi, les relations entre bureaucrates étant stables et continues, il est normal que les variables politiques et institutionnelles n'aient pas d'effet perceptible. La logique contrefactuelle suggère que si une étude permet d'observer une condition particulière, comme le résultat du travail des fonctionnaires, il est possible d'imaginer une situation où cette condition n'est pas remplie. Dans le contexte de cette thèse, l'idée avancée est que si les fonctionnaires ne maintiennent pas des relations importantes, alors la partisanerie et l'institutionnalisation ont un effet beaucoup plus important. Ainsi, sans pouvoir observer directement l'effet des relations informelles, il est possible d'observer le résultat du travail des fonctionnaires. Le non-rejet des hypothèses nulles suggère alors que ces relations sont très importantes.

Une autre façon d'isoler cet effet a été d'utiliser une série de contrôles statistiques. Ceux-ci ont permis de neutraliser l'effet des facteurs alternatifs. Notamment, il a été question de neutraliser l'effet du temps dans chaque étude. Il a aussi été important de contrôler pour le secteur de politique publique ou encore le forum étudié. Un autre contrôle souvent utilisé dans les chapitres est le fait qu'une réunion était fédérale-provinciale-territoriale, plutôt que provinciale-territoriale. Finalement, des effets fixes pour les provinces et le fédéral ont été utilisés dans le chapitre cinq. Ainsi, à l'aide des contrôles institutionnels et temporels, il a été possible de se rapprocher de la causalité et, sans le mesurer directement, de percevoir l'effet du travail des fonctionnaires.

## Perspectives d'avenir

Cette thèse a étudié l'interaction entre les acteurs, les institutions et le temps dans le but d'observer la coordination intergouvernementale au Canada. Par contre, si les relations informelles entre fonctionnaires ont été mises de l'avant comme une variable ayant un grand effet sur la pratique des politiques publiques intergouvernementales, limitant du coup l'effet de l'institutionnalisation et de la partisanerie, plus de travail est nécessaire pour comprendre la nature de ces interactions. Ainsi, les prochaines études se penchant sur les relations intergouvernementales devraient accorder plus d'importance aux acteurs plutôt que se concentrer uniquement sur les institutions formelles.

Ramener les fonctionnaires et les experts au centre des études permettrait de cibler les mécanismes sociaux entourant leurs interactions. Notamment, la littérature sur la résolution des problèmes met l'accent sur les procédés cognitifs via lesquels les acteurs arrivent à des solutions. Par exemple, pour Heclo (1974), les acteurs doivent s'engager dans une réflexion profonde, qu'il appelle « *puzzling* », s'ils souhaitent assurer la bonne mise en œuvre des politiques. De la même façon, Scharpf (1997) utilise des jeux théoriques pour décrire comment les acteurs négocient dans le but de trouver une solution mutuellement acceptable qui maximise les résultats des politiques publiques. Ces mécanismes cognitifs auraient avantage à être explorés plus en détail dans les recherches futures.

Un autre mécanisme ayant le potentiel de façonner les relations entre bureaucrates est le rôle des valeurs. Depuis longtemps, les chercheurs argumentent que le travail des fonctionnaires est influencé par leurs valeurs et leurs croyances (Meier et O'Toole 2006b, 2006a; Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Plus récemment, Montpetit et Lachapelle (2016) ont montré que les valeurs personnelles des experts avaient un effet sur leur conception des problèmes et des solutions s'y rattachant. Ces études soulignent l'importance d'étudier les facteurs cognitifs basés sur les individus.

Méthodologiquement parlant, les expériences par sondage sont particulièrement prometteuses, surtout en science politique (Druckman et al. 2011). En effet, alors que les études

observationnelles permettent d'identifier des mécanismes, les expériences permettent de comprendre le fonctionnement de ceux-ci à l'aide d'une manipulation contrôlée (Kahan 2014). Elles forment donc un excellent moyen de se rapprocher de la causalité, puisqu'elles permettent de neutraliser tous les facteurs externes à la manipulation. L'intégration d'une expérience dans un sondage permet également la création d'échantillons représentatifs de la population visée, augmentant du coup la validité externe des expériences (Mutz 2011). De la même façon, les expériences explorant la variance intrasujet (*within-subject design*) permettent aussi d'explorer ces mécanismes sans nécessiter un nombre élevé de participants (Mutz 2011). Cette méthode faciliterait les études menées auprès des bureaucrates, car les sondages administrés à ce groupe obtiennent souvent un faible taux de participation (Howlett et Newman 2010; Johns, O'Reilly et Inwood 2007).

Les expériences sont également parfaitement adaptées à l'étude de l'effet des valeurs sur la perception des enjeux. Notamment, Lachapelle, Montpetit et Gauvin (2014) montrent, à l'aide d'une expérience par sondage utilisant des vignettes, que les valeurs politiques des individus influencent leur perception de la crédibilité des experts. Il serait ainsi intéressant de voir l'incidence des valeurs des experts politiques lors de résolution de problèmes dans le contexte intergouvernemental. Par exemple, il serait possible de transmettre un sondage à des fonctionnaires, dans le cadre d'une étude sur l'administration publique, qui inclurait quelques questions liées aux valeurs. Ensuite, un scénario de programme intergouvernemental pourrait être décliné en deux vignettes, une mettant l'accent sur l'aspect économique du programme et l'autre sur l'aspect social. Les fonctionnaires seraient alors appelés à évaluer la faisabilité de ce programme. Une interaction entre leurs valeurs et leur réponse illustrerait le rôle de leurs prédispositions politiques. Une expérience intrasujet, dont l'échantillon n'aurait pas à être représentatif puisque les participants seraient comparés à eux-mêmes, pourrait aussi appeler les fonctionnaires à évaluer la faisabilité de plusieurs scénarios. Certains scénarios mettraient l'accent sur l'initiateur d'un programme, comme le provincial ou le fédéral, et d'autres opposeraient un programme initié par la province d'origine du participant à un programme initié par une province où le parti au pouvoir est différent. Les participants auraient préalablement eu à mentionner la quantité d'interactions qu'ils ont avec leurs collègues des autres provinces, l'idée étant que les fonctionnaires qui maintiennent plus de liens avec les autres gouvernements

ne verront pas la partisanerie comme un effet pouvant influencer le succès d'un programme. Bref, les possibilités sont nombreuses. Mais peu importe la méthode choisie ou le devis de recherche utilisé, il semble évident que les prochaines études sur les relations intergouvernementales devront accorder plus d'importance aux individus participant à ces relations et aux mécanismes cognitifs qui influencent leurs activités.

Les leçons tirées de cette thèse ne se limitent pas au Canada. Comme le disait il y a longtemps Riker (1964, 1), « *this is an age of federalism* ». Plus de cinquante années plus tard, la situation n'a pas changé. Il existe actuellement près de trente fédérations dans le monde, et plusieurs pays cherchent à adopter ce mode de gouvernement. Et tous ces pays doivent trouver des moyens de gérer leurs nombreuses interdépendances. Il est donc important, pour comprendre les systèmes fédéraux, d'améliorer les mesures des relations intergouvernementales, puisque celles-ci forment un élément essentiel du fonctionnement des fédérations. Cela passera nécessairement par une exploration approfondie de la machinerie intergouvernementale, des institutions qui la soutiennent et des acteurs qui en font partie.

## Références

- Adam, Marc-Antoine, Josée Bergeron et Marianne Bonnard. 2015. «Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics.» Dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid, dir. *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Don Mills (Ontario): Oxford University Press, 135-73.
- Agranoff, Robert. 2001. «Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?» *Publius* 31 (2): 31-56.
- . 2007. «Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems.» Dans M. A. Pagano et R. Leonardi, dir. *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. New York: Palgrave Macmillan, 248-83.
- . 2010. «Towards an Emergent Theory of IGR Governance at the Dawn of the Network Era.» Dans E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer et E. Wayenberg, dir. *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- . 2011. «Federalist No. 44: What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?» *Public Administration Review* Special Issue December: S68-S77.
- Agranoff, Robert et Michael McGuire. 2003a. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- . 2003b. «Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management.» *International Journal of Public Administration* 26 (12): 1401-22.
- Agranoff, Robert et Beryl A. Radin. 2015. «Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships.» *Publius: The Journal of Federalism* 45 (1): 139-59.
- Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Atkinson, Michael M. 1993. «Public Policy and the New Institutionalism.» Dans M. M. Atkinson, dir. *Governing Canada: Institutions and Public Policy*. Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 17-45.
- Atkinson, Michael M., Daniel Béland, Gregory P. Marchildon, Kathleen McNutt, Peter W.B. Phillips et Ken Rasmussen. 2013. *Governance and Public Policy in Canada: A View from the Provinces*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson, Michael M. et William D. Coleman. 1989. «Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies.» *British Journal of Political Science* 19 (1): 47-67.
- Aucoin, Peter. 1986. «Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics.» *Canadian Journal of Political Science* 19 (1): 3-27.
- Bachrach, Peter et Morton S. Baratz. 1962. «Two Faces of Power.» *American Political Science Review* 56 (4): 947-52.

- Bakvis, Herman. 2013. «'In the shadows of hierarchy': Intergovernmental governance in Canada and the European Union.» *Canadian Public Administration* 56 (2): 203-18.
- Bakvis, Herman, Gerald Baier et Douglas Brown. 2009. *Contested Federalism: Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Bakvis, Herman et Douglas Brown. 2010. «Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States.» *Publius* 40 (3): 484-507.
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad, dir. 2001. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Oxford University Press.
- , dir. 2012. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, 3rd edition*. Oxford University Press.
- Banting, Keith G. 1987. *The welfare state and Canadian federalism*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- . 2008. «The Three Federalisms: Intergovernmental Relations and Social Policy.» Dans H. Bakvis et G. Skogstad, dir. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, 2nd edition*. Oxford University Press.
- . 2012. «The Three Federalisms Revisited: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making.» Dans H. Bakvis et G. Skogstad, dir. *Canadian Federalism Performance, Effectiveness, and Legitimacy, 3rd ed.* Oxford: Oxford University Press.
- Banting, Keith G. et Stanley M. Corbett, dir. 2002. *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Banting, Keith G. et Richard Simeon, dir. 1983. *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitutional Act*. Toronto: Methuen.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Baumgartner, Frank R. et Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- . 2015. *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Benson, David et Andrew Jordan. 2011. «Exploring the Tool-kit of European Integration Theory: What Role for Cooperative Federalism?» *Journal of European Integration* 31 (1): 1-17.
- Bernier, Luc, Keith Brownsey et Michael Howlett. 2005. *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Biela, Jan, Annika Hennl et André Kaiser, dir. 2013. *Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and Performance in the OCDE Countries*. Colchester: ECPR Press.



- Boismenu, Gérard et Peter Graefe. 2004. «The New Federal Tool Belt : Attempts To Rebuild Social Policy Leadership.» *Canadian Public Policy* 30 (1): 71-89.
- Bolleyer, Nicole. 2006. «Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations.» *Publius* 36 (4): 471-502.
- . 2009. *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2011. «The Influence of Political Parties on Policy Coordination.» *Governance* 24 (3): 469-94.
- Bolleyer, Nicole et Tanja A. Börzel. 2014. «Balancing integration and flexibility in the European Union: Constitutional dispositions and dynamics of coordination.» *Comparative European Politics* 12 (4): 384-403.
- Bolleyer, Nicole et Evelyn Bytzek. 2009. «Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems.» *Regional and Federal Studies* 19 (3): 371-97.
- Bolleyer, Nicole, Wilfried Swenden et Nicola McEwen. 2014. «A theoretical perspective on multi-level systems in Europe: Constitutional power and partisan conflict.» *Comparative European Politics* 12 (4): 367-83.
- Börzel, Tanja A. 1998. «Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks.» *Public Administration* 76 (2): 253-73.
- Boychuk, Gerard. 1994. «Bureaucratic politics versus institutional norms: Alberta, FIGA, Social Services, 1973-79.» *Canadian Public Administration* 37 (1): 31-47.
- Brandt, Patrick T. et John T. Williams. 2001. «A Linear Poisson Autoregressive Model: The Poisson AR(p) Model.» *Political Analysis* 9 (2): 164-84.
- Breakwell, Glynis M. 2012. «Interviewing.» Dans G. M. Breakwell, J. A. Smith et D. B. Wright, dir. *Research Methods in Psychology Research 4th edition*. Thousand Oaks: Sage.
- Brock, Kathy. 2005. «Accords and Discord: The Politics of Asymmetrical Federalism and Intergovernmental Relations.» *IIGR Working Paper* 8: 1-11.
- Burns, R.M. 1965. «The Machinery of Federal-Provincial Relations: II.» *Canadian Public Administration* 8 (4): 527-34.
- Cairns, Alan C. 1979. *From Interstate to Intrastate Federalism*. Discussion Paper No 5, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Cameron, David et Richard Simeon. 2002. «Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism.» *Publius* 32 (2): 49-71.
- Campbell, John L. 1998. «Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy.» *Theory and Society* 27 (3): 377-409.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.

- Case, Anne C., Harvey S. Rosen et James R. Hines. 1993. «Budget spillovers and fiscal policy interdependence.» *Journal of Public Economics* 52 (3): 285-307.
- Charest, Jean. 2005. «Federalism in a new century: the willingness to dare.» *Policy Options* 22 (6).
- Cho, Chung-Lae et Deil S. Wright. 2001. «Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism during the 1990s.» *Publius* 31 (2): 57-80.
- Chouinard, Tommy. 2012. «Marois siégerait au Conseil de la fédération qu'elle voulait abolir.» *La Presse* (Montreal), September 1.
- Cobb, Roger W. et Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cochrane, Christopher et Andrea Perrella. 2012. «Regions, Regionalism and Regional Differences in Canada.» *Canadian Journal of Political Science* 45 (4): 829-53.
- Cohen, David et Mark Thatcher. 2008. «Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies.» *Journal of Public Policy* 28 (1): 49-71.
- Collins, Emmet. 2015. «Alternative routes: Intergovernmental relations in Canada and Australia.» *Canadian Public Administration* 58 (4): 591-604.
- Conlan, Timothy J. et Paul L. Posner. 2007. *Intergovernmental Management for the 21st Century*. Washington: Brookings Institution Press.
- Council of the Federation. 2012. *Premiers Collaborate to Secure Canada's Economic Success*.  
———. 2013. *Canada's Premiers continue to have concerns with proposed Canada Job Grant*.
- Council on Social Policy Renewal. 1999. «Federal, Provincial and Territorial Governments Launch Dialogue Process for National Children's Agenda.» Saskatoon.
- Cutler, Fred. 2010. «The Space between Worlds: Federalism, Public Issues and Election Issues.» *Regional & Federal Studies* 20 (4-5): 487-514.
- Davis, S. Rufus. 1995. *Theory and Reality: Federal Ideas in Australia, England and Europe*. St Lucia, Queensland: University of Queensland Press.
- Doerr, Audrey. 1982. «Public administration: federalism and intergovernmental relations.» *Canadian Public Administration* 25 (4): 564-79.
- Doucet, Philippe et Roger Ouellette. 1993. «L'évolution de la structure de gestion des affaires intergouvernementales au Nouveau-Brunswick: 1960-90.» *Canadian Public Administration* 36 (1): 24-37.
- Dowding, Keith. 2013. «Prime-Ministerial Power Institutional and Personal Factors.» Dans P. Strangio, P. T. Hart et J. Walter, dir. *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 57-78.
- Druckman, James N., Donald P. Green, James Kuklinski, H. et Arthur Lupia, dir. 2011. *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dupré, Stefan. 1988. «Reflexions on the workability of executive federalism.» Dans R. Olling et M. W. Westmacott, dir. *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough: Prentice-Hall.
- Dutrisac, Robert. 2013. «Main-d'oeuvre - Le Conseil de la fédération se range derrière Pauline Marois, contre Ottawa.» *Le Devoir* (Montreal), June 19.
- Elazar, Daniel. 1962. *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: Alabama University Press.
- Elkins, David et Richard Simeon, dir. 1980. *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*. Ontario: Methuen Publications.
- Esselment, Anna Lennox. 2012. «A Little Help from My Friends: The Partisan Factor and Intergovernmental Negotiations in Canada.» *Publius* 43 (4): 701-27.
- Fafard, Patrick. 2013. «Intergovernmental Accountability and Health Care: Reflections on the Recent Canadian Experience.» Dans P. Graefe, J. M. Simmons et L. White, dir. *Overpromise and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*. Toronto: University of Toronto Press, 31-55.
- Fafard, Patrick C. et Kathryn Harrison, dir. 2000. *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Fafard, Patrick et Patrick Leblond. 2013. «Closing the deal: What role for the provinces in the final stages of the CETA negotiations?» *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 68 (4): 553-9.
- Fafard, Patrick, François Rocher et Catherine Côté. 2010. «The Presence (or Lack Thereof) of a Federal Culture in Canada: The Views of Canadians.» *Regional & Federal Studies* 20 (1): 19-43.
- Fierlbeck, Katherine. 2010. «Public Health and Collaborative Governance.» *Canadian Public Administration* 53 (1): 1-19.
- . 2011. *Health Care in Canada: A Citizen's Guide to Policy and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Fogarty, Brian J. et James E. Monogan III. 2014. «Modeling time-series count data: The unique challenges facing political communication studies.» *Social Science Research* 45 (1): 73-88.
- Fortin, Sarah, Alain Noël et France St-Hilaire. 2003. *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*. Montreal: IRPP.
- Franks, C.E.S. 1987. *The Parliament of Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Füglister, Katharina. 2012. «Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion.» *European Journal of Political Research* 51: 316-49.

- Gagnon, Alain-G. 2000. *The Canadian Social Union without Quebec: 8 Critical Analyses*. Montreal: IRPP.
- . 2006. *Le fédéralisme canadien contemporain: Fondements, traditions, institutions*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, Alain-G. et Jan Erk. 2001. «Legitimacy, Effectiveness and Canadian Federalism: On the Benefits of Ambiguity.» Dans H. Bakvis et G. Skogstad, dir. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press, pp.317-30.
- Gallant, Edgar. 1965. «The Machinery of Federal-Provincial Relations: I.» *Canadian Public Administration* 8 (4): 515-26.
- Galligan, Brian. 1995. *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Gattinger, Monica. 2015. «A National Energy Strategy for Canada: Golden Age or Golden Cage of Energy Federalism?» Dans L. Berdahl, A. Juneau et C. Tuohy, dir. *Canada: State of the Federation, 2012: Regions, Resources, and Resiliency*. Kingston: McGill-Queens University Press, 39-70.
- Gauvin, Jean-Philippe. 2012. «Les relations intergouvernemental au Canada: gage de succès ou d'échec?» *Options Politiques* 33 (7): 38-41.
- Gauvin, Jean-Philippe, Chris Chhim et Mike Medeiros. 2016. «Did They Mind the Gap? Voter/Party Ideological Proximity between the BQ, the NDP and Quebec Voters, 2006–2011.» *Canadian Journal of Political Science* 49 (2): 289-310.
- Gauvin, Jean-Philippe et Mike Medeiros. 2017. Regional Federalism? Accounting for Differences in Canadian Federal Culture. Communication présentée à "Democratization and Constitutional Design in Divided Societies" IPSA joint colloquium RC14, RC28, RC13, 24-27 July, à University of Nicosia, Cyprus.
- Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.
- , dir. 2006. *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: UBC Press.
- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Henderson, Ailsa. 2004. «Regional Political Cultures in Canada.» *Canadian Journal of Political Science* 37 (3): 595-615.
- Héritier, Adrienne et Sandra Eckert. 2008. «New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe.» *Journal of Public Policy* 28 (1): 113-38.
- Héritier, Adrienne et Dirk Lehmkuhl. 2008. «The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance.» *Journal of Public Policy* 28 (1): 1-17.

- Holland, Paul W. 1986. «Statistics and Causal Inference.» *Journal of the American Statistical Association* 81 (396): 945-60.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Howitt, Arnold M. 1984. *Managing Federalism: Studies in Intergovernmental Relations*. Washington: CQ Press.
- Howlett, Michael et Joshua Newman. 2010. «Policy analysis and policy work in federal systems: Policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems.» *Policy and Society* 29 (2): 123-36.
- Inwood, Gregory J., Carolyn M. Johns et Patricia L. O'Reilly. 2004. «Intergovernmental Officials in Canada.» Dans J. P. Meekison, H. Telford et H. Lazar, dir. *Canada: The State of the Federation, 2002: Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 249-84.
- . 2011. *Intergovernmental Policy Capacity in Canada: Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Jenkins-Smith, Hank. 1988. «Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy.» *Policy Sciences* 21 (2): 169-211.
- Jochim, Ashley E. et Peter J. May. 2010. «Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance.» *Policy Studies Journal* 38 (2): 303-27.
- John, Peter et Will Jennings. 2010. «Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940–2005.» *British Journal of Political Science* 40 (3): 561-86.
- Johns, Carolyn M., Patricia L. O'Reilly et Gregory J. Inwood. 2006. «Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada.» *Governance* 19 (4): 627-49.
- . 2007. «Formal and informal dimensions of intergovernmental administrative relations in Canada.» *Canadian Public Administration* 50 (1): 21-41.
- Jones, Bryan D. et Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*: University of Chicago Press.
- Jordan, Andrew et Adriaan Schout. 2006. *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kahan, Dan M. 2014. «Making Climate-Science Communication Evidence-based—All the Way Down.» Dans D. A. Crow et M. T. Boykoff, dir. *Culture, Politics and Climate Change: How Information Shapes our Common Future*: Routledge, 203-20.
- Kear, A.R. 1963. «Cooperative-Federalism: A Study of the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal Economic Matters.» *Canadian Public Administration* 6 (1): 43-56.
- Kincaid, John et Richard L. Cole. 2010. «Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States.» *Publius* 41 (1): 53-75.
- King, Gary, Robert O. Keohane et Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*: Harper Collins.
- Kohler-Koch, Beate et Rainer Eising. 2006. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Koppenjan, Joop et Erik-Hans Klijin. 2004. *Managing Uncertainty in Networks*. New York: Routledge.
- Krane, Dale et Deil S. Wright. 1998. «Intergovernmental Relations.» Dans J. M. Shafritz, dir. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol 2. Boulder, CO: Westview Press, 1168-76.
- Kukucha, Christopher J. 2009. *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Lachapelle, Erick, Éric Montpetit et Jean-Philippe Gauvin. 2014. «Public Perceptions of Expert Credibility on Policy Issues: The Role of Expert Framing and Political Worldviews.» *Policy Studies Journal* 42 (4): 674-97.
- Laforest, Guy. 2014. *Un Québec exilé dans la fédération: Essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal: Québec Amérique.
- Lasswell, Harold D. 1971. *A pre-view of policy sciences*: American Elsevier Pub. Co.
- Lazar, Harvey. 2004. *Canadian Social Union : Reality and Myth*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- . 2006. «The intergovernmental dimensions of the social union: A sectoral analysis.» *Canadian Public Administration* 49 (1): 23-45.
- Leblond, Patrick, André Lecours, Gregory P. Marchildon, Éric Montpetit, Martin Papillon et Jennifer Wallner. 2015. «The Six Tasks of the New Prime Minister of the Federalism.» *Federal News* 6 (3): 1-6.
- Leeson, Howard. 1987. «The intergovernmental affairs function in Saskatchewan, 1963-1983.» *Canadian Public Administration* 30 (3): 399-420.
- Lemieux, Vincent. 2008. *Le Parti libéral du Québec: Alliances, rivalités et neutralités, Deuxième édition*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Lenschow, Andrea. 2002. *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan Publications.
- Lieske, Joel. 1993. «Regional Subcultures of the United States.» *Journal of Politics* 55 (4): 888-913.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation. New York: Russell Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico. 2001. «The Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance.» *European Union Politics* 2 (1): 103-22.
- . 2005. *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

- McGuire, Michael. 2006. «Intergovernmental Management: A View from the Bottom.» *Public Administration Review* 66 (5): 677-9.
- McRoberts, Kenneth. 1997. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Medeiros, Mike, Jean-Philippe Gauvin et Chris Chhim. 2015. «Refining vote choice in an ethno-regionalist context: Three-dimensional ideological voting in Catalonia and Quebec.» *Electoral Studies* 40 (1): 14-22.
- Meekison, J. Peter., Hamish Telford et Harvey Lazar. 2004. «The institutions of executive federalism: Myths and realities.» Dans J. P. Meekison, H. Telford et H. Lazar, dir. *Canada: The State of the Federation, 2002: Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Meier, Kenneth J. et Laurence J. O'Toole. 2006a. «Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate.» *Public Administration Review* 66 (2): 177-92.
- . 2006b. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ministers of Social Services. 1998. «Federal-Provincial-Territorial Ministers Responsible for Social Services release In Unison: A Canadian Approach to Disability Issues.». Toronto: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat.
- Ministers responsible for the Status of Women. 1998. «Ministers Responsible for Status of Women Focus on Achieving Equality for Women.». Halifax: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat.
- Monroe, Alan. 1998. «Public Opinion and Public Policy 1980–1993.» *Public Opinion Quarterly* 62: 6-28.
- Montpetit, Éric. 2007. *Le fédéralisme d'ouverture : la recherche d'une légitimité canadienne au Québec*. Sillery, Québec: Septentrion.
- . 2016. *In Defense of Pluralism: Policy Disagreement and its Media Coverage*. New York: Cambridge University Press.
- Montpetit, Éric et Martial Foucault. 2012. «Canadian Federalism and Change in Policy Attention: A Comparison with the United Kingdom.» *Canadian Journal of Political Science* 45 (3): 635-56.
- . 2014. «State of the Federation, 2011: On the Relative Neglect of Horizontal Intergovernmental Relations in Canada.» Dans N. Verrelli, dir. *The Changing Federal Environment: Rebalancing Roles?* Montreal: McGill-Queens University Press.
- Montpetit, Éric et Erick Lachapelle. 2016. «Information, values and expert decision-making: the case of soil decontamination.» *Policy Sciences* 49 (2): 155-71.
- Morgan, Stephen L. et Christopher Winship. 2007. *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morin, Claude. 1994. *Les choses comme elles étaient: Une autobiographie politique*. Montréal: Boréal.

- Mutz, Diana C. 2011. *Population-Based Survey Experiments*: Princeton University Press.
- Noël, Alain. 2000. «Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?» *IRPP Policy Matters* Mars, Vol. 1 (2): 1-25.
- . 2006. «Democratic Deliberation in a Multinational Federation.» *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 9 (3): 419-44.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugent, John D. 2009. *Safeguarding Federalism: How States Protect their Interests in National Policymaking*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- O'Toole Jr., Laurence J. 1993. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. Washington: CQ Press.
- Oates, Wallace E. 1999. «An Essay on Fiscal Federalism.» *Journal of Economic Literature* 37 (September): 1120-49.
- Olewiler, Nancy. 2006. «Environmental Policy in Canada: Harmonized at the Bottom? .» Dans K. Harrison, dir. *Racing to the Bottom: Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: UBC Press, 113-56.
- Ostrom, Elinor. 1986. «A Method of Institutional Analysis.» Dans F. X. Kaufmann, G. Majone et V. Ostrom, dir. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. New York: Walter de Gruyter, pp. 459-75.
- Page, Benjamin et Robert Shapiro. 1983. «Effects of Public Opinion on Policy.» *American Journal of Political Science* 77: 175-90.
- Painter, Martin. 1991. «Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis.» *Canadian Journal of Political Science* 24 (2): 269-88.
- . 2012. «Intergovernmental Relations.» Dans B. G. Peters et J. Pierre, dir. *The SAGE Handbook of Public Administration, Second Edition*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 731-4.
- Pal, Leslie A. 2010. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times (4th edition)*. Toronto: Nelson Education.
- Papillon, Martin. 2012. «Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States.» *Publius: The Journal of Federalism* 42 (2): 289-312.
- Papillon, Martin et Richard Simeon. 2004. «The Weakest Link? First Minister's Conferences in Canadian Intergovernmental Relations.» Dans J. P. Meekison, H. Telford et H. Lazar, dir. *Canada: The State of the Federation, 2002: Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Parti Libéral du Québec. 1980. *Une nouvelle fédération canadienne: La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec*.
- . 2001. *Un projet pour le Québec: Affirmation, autonomie et leadership*.



- Peterson, John. 1995. «Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis.» *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69-93.
- Poirier, Johanne. 2003. «Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads Between Law and Politics.» Dans J. P. Meekison, H. Telford et H. Lazar, dir. *State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, 425-62.
- Poirier, Johanne et Cheryl Saunders. 2015. «Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems.» Dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid, dir. *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, 440-98.
- Pollard, Bruce G. 1986. *Managing the Interface: Intergovernmental Affair Agencies in Canada*. Kingston: Insititute of Intergovernmental Relations.
- Powell, Walter W. 1990. «Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization.» *Research in Organizational Behaviour* 12: 295-336.
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rayside, David M. 1978. «Federalism and the Party System: Provincial and Federal Liberals in the Province of Quebec.» *Canadian Journal of Political Science* 11 (3): 499-528.
- Reh, Christine. 2014. «Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation.» *Journal of European Public Policy* 21 (6): 822-41.
- Reh, Christine, Adrienne Héritier, Edoardo Bressanelli et Christel Koop. 2013. «The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union.» *Comparative Political Studies* 46 (9): 1112-42.
- Rhodes, R.A.W. 1980. «Analysing Intergovernmental Relations.» *European Journal of Political Research* 8 (3): 289-322.
- . 1992. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Routledge.
- Richez, Emmanuelle et Marc André Bodet. 2012. «Fear and Disappointment: Explaining the Persistence of Support for Quebec Secession.» *Journal of Elections, Public Opinions and Parties* 22 (1): 77-93.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Litte, Brown and Company.
- Robinson, Ian et Richard Simeon. 1999. «The Dynamics of Canadian Federalism.» Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon, dir. *Canadian Politics (3rd edition)*. Peterborough: Broadview Press.
- Rocheftort, D.A. et R.W. Cobb. 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. University Press of Kansas.
- Rocher, François et Myriam Smith. 2003. «The Four Dimensions of Canadian Federalism.» Dans F. Rocher et M. Smith, dir. *New Trends in Canadian Federalism, Second Edition*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rosenbaum, Paul R. 2002. *Observational Studies*: Springer.

- Ryan, Claude. 2004. *Liberal Values in Contemporary Quebec*. Montreal: Parti libéral du Québec.
- Sabatier, Paul A. et H.C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, Paul A. et Christopher Weible. 2014. *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service: Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2009. «L'entrevue semi-dirigée.» Dans B. Gauthier, dir. *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données*. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 337-60.
- Savoie, Donald. 1999a. «The Rise of Court Government in Canada.» *Canadian Journal of Political Science* 32 (4): pp. 635-64.
- . 1999b. *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Scharpf, Fritz. 1988. «The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration.» *Public Administration* 6: 239-78.
- . 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder, CO: Westview Press.
- . 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity.» *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-70.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Hold, Rinehart and Winston.
- Schertzer, Robert, Andrew McDougall et Grace Skogstad. 2016. «Collaboration and Unilateral Action: Recent Intergovernmental Relations in Canada.» *IRPP Study No 62*: 1-29.
- Schmidt, Vivien A. 2008. «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.» *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26.
- Schout, Adriaan et Andrew Jordan. 2008. «The European Union's governance ambitions and its administrative capacities.» *Journal of European Public Policy* 15 (7): 957-74.
- Schultz, Richard. 1977. «Prime Ministerial Government, Central Agencies and Operating Departments: Towards a More Realistic Analysis.» Dans T. A. Hockin, dir. *Apex of Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*. Scarborough: Prentice-Hall Canada, 229-36.
- . 1980. *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy*. Montreal: McGill-Queen's Press.
- Simeon, Richard. 1972. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 1980. «Intergovernmental relations and the challenges to Canadian federalism.» *Canadian Public Administration* 23 (1): 14-32.

- , dir. 1979. *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Simeon, Richard et David Elkins. 1974. «Regional Political Cultures in Canada.» *Canadian Journal of Political Science* 7 (3): 397-437.
- Simeon, Richard et Robert Miller. 1980. «Regional Variations in Public Policy.» Dans D. Elkins et R. Simeon, dir. *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*. Agincourt (Ontario): Methuen Publications, 242-84.
- Simeon, Richard et Ian Robinson. 1990. *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- . 2009. «The Dynamics of Canadian Federalism.» Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon, dir. *Canadian Politics*. Peterborough, Ontario: Broadview Press, pp. 101-26.
- Simmons, Julie M. 2004. «Securing the Threads of Cooperation in the Tapestry of Intergovernmental Relations: Does the Institutionalization of Ministerial Conferences Matter?» Dans J. P. Meekison, H. Telford et H. Lazar, dir. *Canada: The State of the Federation, 2002: Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Simmons, Julie M. et Peter Graefe. 2013. «Assessing the Collaboration That Was “Collaborative Federalism” 1996-2006.» *Canadian Political Science Review* 7 (1): 25-36.
- Singer, Judith D. et John B. Willett. 2003. *Applied Longitudinal Data Analysis: Modeling Change and Event Occurrence*. New York: Oxford University Press.
- Skogstad, Grace. 1987. *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smiley, Donald V. 1963a. *Conditional Grants and Canadian Federalism*. (Canadian Tax Paper no. 32) Toronto: Canadian Tax Foundation.
- . 1963b. *The Rowell/Sirois Report Book I*. Toronto: McClelland and Stewart Limited.
- . 1964. «Public Administration and Canadian Federalism.» *Canadian Public Administration* 7 (3): 377-88.
- . 1971. «The structural problem of Canadian federalism.» *Canadian Public Administration* 14 (3): 326-43.
- . 1972. *Canada in Question: Federalism in the Seventies*: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1976. *Canada in Question: Federalism in the Seventies (2nd edition)*: McGraw-Hill Ryerson.
- . 1979. «An Outsider’s Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults.» Dans R. Simeon, dir. *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 105-13.
- . 1980. *Canada in Questions: Federalism in the Eighties*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

- . 1987. *The federal condition in Canada*. Whitby: McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, Donald V. et Ronald Watts. 1985. *Intrastate federalism in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, Royal Commission on the Economic Union.
- Smith, Davie E. 2007. *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, Jennifer. 2004. *Federalism*. Vancouver: UBC Press.
- Soroka, Stuart et Christopher Wlezien. 2004. «Opinion Representation and Policy Feedback: Canada in Comparative Perspective.» *Canadian Journal of Political Science* 37 (3): 531-59.
- Strangio, Paul, Paul T. Hart et James Walter. 2013. *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Thorlakson, Lori. 2009. «Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations.» *Party Politics* 15 (2): 157-77.
- Treib, Oliver, Holger Bähr et Gerda Falkner. 2007. «Modes of governance: towards a conceptual clarification.» *Journal of European Public Policy* 14 (1): 1-20.
- Tuohy, Carolyn. 1992. *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*. Philadelphia: Temple University Press.
- Veilleux, Gérard. 1972. *Les relations intergouvernementales au Canada 1867-1967 : Les mécanismes de coopération*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- . 1973. «Federal-Provincial Administrative Relations in Canada.» Dans K. Kernaghan, dir. *Bureaucracy in Canadian Government: Second Edition*. Toronto: Methuen, 138-43.
- . 1980. «Intergovernmental Canada: government by conference? A fiscal and economic perspective.» *Canadian Public Administration* 23 (1): 33-53.
- Vergari, Sandra. 2010. «Safeguarding Federalism in Education Policy in Canada and the United States.» *Publius: The Journal of Federalism* 40 (3): 534-57.
- Vogel, David. 1995. *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Volden, Craig. 2006. «States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program.» *American Journal of Political Science* 50 (2): 294-312.
- Wallner, Jennifer. 2014. *Learning to School: Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Warhurst, John. 1983. «Canada's Intergovernmental Relations Specialists.» *Australian Journal of Public Administration* 42 (4): 459-85.
- Warriner, William E. et Ian Peach. 2007. *Canadian Social Policy Renewal, 1994-2000*. Black Point, Nova Scotia: Hignell Book Printing.
- Watts, Ronald. 1970. *Administration in federal systems*. Hutchinson Educational.

- . 1989. «Executive Federalism: A Comparative Analysis.» *Institute of Intergovernmental Relations* (Queen's University).
- . 2008. *Comparing Federal Systems*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Weyland, Kurt. 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Wheare, K.C. 1963. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.
- White, Linda, Richard Simeon, Robert Vipond et Jennifer Wallner, dir. 2008. *The Comparative Turn in Canadian Political Science*. Vancouver: UBC Press.
- Wiltshire, Kenneth. 1980. «Working with intergovernmental agreements: the Canadian and Australian experience.» *Canadian Public Administration* 23 (3): 353-79.
- Wiseman, Nelson. 2008. *In Search of Canadian Political Culture*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Wlezien, Christopher et Stuart Soroka. 2010. «Federalism and Public Responsiveness to Policy.» *Publius* 41 (1): 31-52.
- Wood, Donna. 2015. «Comparing Intergovernmental Institutions in Human Capital Development.» Dans L. Berdahl, A. Juneau et C. Tuohy, dir. *State of the Federation 2012: Regions, Resources and Resiliency*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Wood, Donna et Thomas Klassen. 2009. «Bilateral federalism and workforce development policy in Canada.» *Canadian Public Administration* 52 (2): 249-70.
- Woolstencroft, Timothy B. 1982. «Organizing Intergovernmental Relations.» Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, *Discussion Paper no.12*.
- Wright, Deil S. 1982. *Understanding Intergovernmental Relations 2nd edition*. Monterey (California): Brooks/Cole Publishing Company.
- Zimmerman, Joseph F. 1998. «Interstate Cooperation: The Roles of the State Attorneys General.» *Publius* 28 (1): 71-89.
- . 2002. *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*. Westport: Praeger Publisher.

## **Annexe**

## Annexe A – Chapitre 5

Le tableau A1 présente les résultats de divers modèles qui auraient pu être utilisés dans le cadre du chapitre trois. Ces modèles sont présentés ici dans le but de démontrer la robustesse des résultats. Les modèles A1 et A2 utilisent une version transformée de la variable dépendante à l'aide d'une normalisation en log. Les modèles A3 et A4 utilisent pour leur part le nombre de mentions d'un secteur dans un discours du Trône. Les régressions sont effectuées à l'aide d'un estimateur Poisson et incluent un contrôle pour la longueur du texte. Les résultats ici présentés sont cohérents avec les résultats issus des régressions OLS employée dans le chapitre trois.

**Table A1. Regression on Policy Attention**

	Model A1		Model A2		Model A3		Model A4	
Policy attention <sub>(t-1)</sub>	0.37***	(0.02)	0.32***	(0.02)	0.02***	(0.01)	0.01***	(0.01)
Nb meetings <sub>(t-1)</sub>	0.03***	(0.01)	0.02**	(0.01)	0.02***	(0.01)	0.01*	(0.01)
Public opinion <sub>(t-1)</sub>			0.01***	(0.00)			0.01**	(0.01)
FPT meeting	0.04	(0.07)	0.05	(0.09)	0.07	(0.07)	0.14	(0.09)
Left government	0.09*	(0.05)	0.11	(0.06)	0.10*	(0.04)	0.10*	(0.05)
Right government	0.03	(0.05)	0.04	(0.07)	0.09	(0.05)	-0.02	(0.06)
Text length					0.01***	(0.01)	0.01***	(0.01)
Intercept	0.89***	(0.22)	0.62***	(0.17)	1.93***	(0.27)	2.25***	(0.28)
N	2906		1899		3702		2391	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.32		0.36		0.36		0.40	

Note: Robust standard errors in parentheses. Fixed-effects for year, topic and government are omitted. \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001